

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования  
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Зандер  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

Государственное регулирование развития сферы туризма в Красноярском крае

38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Руководитель	_____	<u>старший преподаватель</u>	О. В. Ганчукова
	подпись, дата	должность, ученая степень	
Консультант	_____	<u>д-р эконом. наук, профессор</u>	Е. В. Зандер
	подпись, дата	должность, ученая степень	
Выпускник	_____		В. Р. Сергеева
	подпись, дата		

Красноярск 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 Государственное управление туристской деятельностью.....	5
1.1 Туризм как вид экономической деятельности.....	5
1.2 Нормативно-правовая база туристской деятельности в Российской Федерации и Красноярском крае.....	13
1.3 Мировой опыт государственного регулирования туристской деятельности.....	20
2 Анализ туристской деятельности в Красноярском крае.....	26
2.1 Анализ основных показателей туристской деятельности в Красноярском крае.....	26
2.2 Анализ подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма» Красноярского края.....	34
2.3 Проблемы и ограничения туристской деятельности в Красноярском крае.....	39
3 Направления совершенствования системы управления развитием сферы туризма в Красноярском крае.....	46
3.1 Рекомендации по совершенствованию подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма» Красноярского края.....	46
3.2 Совершенствование кадровой политики в сфере туризма в Красноярском крае.....	54
3.3 Совершенствование системы статистического учета внутреннего туристского потока в Красноярском крае.....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	66
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	68
Приложение А.....	71

## ВВЕДЕНИЕ

В современном мире туризм приобретает все более значительную роль в мировой экономике, социально-экономическом развитии стран и регионов. Представляя собой динамично развивающуюся индустрию, туризм является комплексной хозяйственной системой, затрагивающие многие другие смежные отрасли экономики, такие как торговля, гостиничный и ресторанный бизнес, транспорт, связь, индустрия развлечений, легкая и пищевая промышленность.

Туризм имеет большое значение не только в плане экологического, культурного и социального сознания, но и для экономического роста, валютных поступлений и увеличения занятости, поэтому требует государственного управления и грамотной политики развития.

Актуальность выбранной темы заключается в том, что имеющийся туристский потенциал большинства регионов России, в том числе и Красноярского края, используется слабо, о чем свидетельствует крайне низкий уровень внутреннего и въездного туризма по сравнению с международным туризмом. Эффективные меры государственной политики в сфере туризма способны положительно повлиять на качество предлагаемого туристского продукта, уровень сервиса и, следовательно, на привлекательность Красноярского края в качестве туристского региона и динамику внутренних и въездных туристских потоков.

Целью данной работы является анализ туристской деятельности в Красноярском крае, изучение проблем и разработка рекомендаций по совершенствованию государственного управления развитием в сфере туризма.

Для достижения поставленной цели будут решены следующие задачи:

- теоретическое исследование туризма как вида экономической деятельности и оценка его вклада в экономику;
- рассмотрение нормативно-правовой базы регулирования туристской деятельности в Российской Федерации и Красноярском крае;

- анализ туристской деятельности в Красноярском крае на основе статистических данных;
- выявление проблем туристской деятельности в Красноярском крае;
- предложение рекомендаций по совершенствованию управления сферой туризма в Красноярском крае.

В качестве объекта исследования выступает туристская деятельность в Красноярском крае и ее текущее состояние.

Предметом исследования является совокупность методов государственного регулирования и управления туристской деятельностью.

Для достижения цели работы будут использованы методы теоретического и эмпирического исследования – описание, сравнение, анализ статистической информации и анализ нормативно-правовых документов.

## **1 Государственное управление туристской деятельностью**

### **1.1 Туризм как вид экономической деятельности**

На сегодняшний день туризм приобретает все более важную роль, оказывая существенное влияние на экономику многих стран, регионов и мировое устройство в целом.

Туризм относится к сфере услуг и является отраслью сервисной экономики. Являясь межотраслевым хозяйственным комплексом, туризм также стимулирует развитие таких отраслей, как торговля, гостиничный и ресторанный бизнес, транспорт, связь, индустрия развлечений, легкая и пищевая промышленность. Туризм способствует совершенствованию социально-экономической инфраструктуры и межрегионального сотрудничества, созданию новых рабочих мест.

Современный туризм считается молодым явлением, так как активное его развитие происходило после Второй мировой войны, однако, бесспорно, туризм имеет глубокие исторические корни.

В истории развития туризма различают четыре этапа (по В. Б. Сапуновой):

- 1) до начала XIX века – предыстория туризма;
- 2) начало XIX века - начало XX века – элитарный туризм, зарождение специализированных предприятий по производству туристических услуг;
- 3) начало XX века - до второй мировой войны – начало становления социального туризма;
- 4) после второй мировой войны - современный этап – массовый туризм, формирование туристской индустрии как экономической деятельности и межотраслевого комплекса по производству товаров и услуг для туризма [18].

По мере развития туризма потребовалось формирование соответствующей материально-технической базы, наличие квалифицированных кадров по обслуживанию туристов и целенаправленное управление

туристскими хозяйствующими субъектами. Все это обусловило необходимость организационного обособления туризма в самостоятельную отрасль народного хозяйства.

Однако система взглядов на туризм с научной точки зрения постоянно меняется, и даже на сегодняшний день структура индустрии туризма, определение его элементов и даже само понятие туризма остаются спорными вопросами. Туризм как сложносоставное социально-экономическое явление даже в настоящее время изучен недостаточно.

Так, есть несколько научных подходов к определению туризма с экономической точки зрения. Туризм трактуется как вид экономической деятельности, отрасль, межотраслевой комплекс и особая категория рынка. Также возможно толкование туризма с точки зрения статистического учета.

В качестве вида экономической деятельности туризм определяется как деятельность по организации и осуществлению путешествий, которая реализуется различными предприятиями индустрии туризма и смежных отраслей.

С точки зрения отраслевой структуры экономики отраслью туризма является совокупность самостоятельных, территориально обособленных туристских хозяйственных единиц, располагающих специализированной материально-технической базой и специализирующихся на производстве и реализации туристских услуг и товаров, объединенных единством деятельности и управления [15].

В Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД 2) туристская производственная деятельность не выделена в отдельный раздел, однако в раздел N «Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги» включен класс «Деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма». Эта группировка включает деятельность туристических агентств, прежде всего занятых оказанием услуг в отношении путешествий и туров, перевозкой и размещением частных лиц и коммерческих клиентов, а

также других, связанных с путешествием услуг, включая услуги бронирования, услуги туристических гидов и рекламу туризма.

Очевидно также, что деятельность, включенная во многие другие разделы, в том числе участвует и в обслуживании нужд туристов. Например, это следующие разделы: торговля оптовая и розничная, транспортировка и хранение, деятельность гостиниц и предприятий общественного питания, деятельность в области информации и связи, деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений и другие. Это позволяет сделать вывод о межотраслевом и комплексном характере туризма [4].

С точки зрения подхода к туризму как к экономической категории туризм определяется как совокупность социально-экономических процессов и отношений в сфере производства, обмена и распределения между производителями и потребителями туристских услуг, формирует рынок туристских услуг. Основные элементы системы – туристский спрос и предложение туристских продуктов и услуг, а также сами туристские продукты и услуги.

Рынок туристских услуг, как и другие виды рынков, выступает аренной взаимодействия следующих субъектов рыночных отношений: потребителей и производителей товаров и услуг.

Спрос на туристские продукты и услуги предъявляет специфический потребитель – турист. Усилия организаций, осуществляющих туристскую деятельность, направлены на удовлетворение потребностей туристов – объектов их деятельности.

Предложение туристского продукта и услуг формируется производителями, которые в том числе выступают и покупателями, приобретая ресурсы, используемые в создании туристского продукта (труд, капитал, земля). В процессе производства ресурсы комбинируются для создания необходимого товара или услуги, и производитель реализует полученный продукт потребителям, достигая своей конечной цели – получение дохода от продаж.

Производителями услуг выступают туроператоры, турагенты и другие организации, занимающиеся туристской деятельностью.

Основная форма реализации туризма как товара – услуга. Более 80 % предметов обмена и объемов продаж на туристском рынке составляют туристские услуги. Туристская услуга – совокупность целенаправленных действий в обслуживающей сфере, ориентированных на обеспечение и удовлетворение потребностей туриста, отвечающие целям туризма, характеру и направленности туристской услуги, тура, туристского продукта, не противоречащие общечеловеческим принципам морали и доброго порядка.

Туристские услуги наравне с туристскими товарами входят в понятие «туристский продукт». Согласно действующему в России законодательству, под туристским продуктом понимается право на тур, предназначенное для реализации туристу. Туристский продукт включает в себя следующие составляющие: туры, объединённые по целенаправленности, например, оздоровительные, познавательные; туристско-экскурсионные услуги различных видов: размещение, питание, транспортные услуги; товары туристско-сувенирного назначения: открытки, карты, книги, сувениры, туристское снаряжение и другие [13].

С точки зрения статистического учета под туризмом понимается одна из форм миграции населения. Выделяются три главных критерия, которые объединяют туристов и экскурсантов в категорию посетителей и в то же время отличают их от других путешествующих лиц:

- перемещение за пределы обычной среды;
- продолжительность пребывания в месте назначения;
- цель поездки.

Выезд за пределы обычной среды – первый признак, позволяющий определить туриста. Обычная среда включает в себя место прописки, регулярно посещаемые лицом места, даже если они расположены на значительном расстоянии от места жительства.



Продолжительность пребывания позволяет отличить туристов и экскурсантов от резидентов. Продолжительность пребывания ограничивается 12 месяцами, после чего посетитель переходит в категорию постоянных жителей и не учитывается в статистике туризма.

Цель путешествия определяется туристскими мотивами, которые движут туристами и отличают их от других лиц. Туристские цели можно объединить в несколько групп: отдых, досуг, рекреация; посещение родственников и знакомых; деловые и профессиональные цели (участие в деловых встречах, конгрессах, конференциях и т.д.); лечение; паломничество; прочие туристские цели [29].

Такой подход определения понятия «туризм» использует Закон Российской Федерации «Об основах туристской деятельности в РФ». Он определяет туризм как временные выезды (путешествия) граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания [2].

Таким образом, Закон выделяет три главных критерия, соответствующих определению туризма со статистической точки зрения:

- временный выезд граждан;
- наличие цели поездки;
- отсутствие заработка во время поездки.

Понятие «туризм», данное в Законе, фактически идентично понятию «турист» – лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или

осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания.

Таким образом, Закон определяет понятие «туризм» скорее как социальное явление, полностью игнорируя экономическую составляющую и не описывая туризм как экономическое явление. Также Закон закрепляет туризм в качестве полноценной отрасли экономики, однако ОКВЭД не рассматривает туризм как самостоятельную отрасль народного хозяйства.

Так, с экономической точки зрения невозможно трактовать туризм исключительно как обособленный вид экономической деятельности либо отрасль, либо рынок услуг. К туризму следует подходить как к крупному самостоятельному межотраслевому хозяйственному комплексу национальной экономики, так как сфера туризма является одной большой экономической системой с разнообразными связями между отдельными элементами, объединяет различные отрасли и включает предприятия, принадлежащие к различным отраслям.

Развитие мирового туризма является важной и значимой частью общемирового процесса интеграции и глобализации, а также выступает важнейшим инструментом международного сотрудничества на всех уровнях. Но туризм имеет большое значение не только с точки зрения социального, культурного и экологического самосознания и укрепления мирных международных отношений, но и с точки зрения экономического роста, увеличения занятости и формирования доли ВВП стран. Туризм – важная составляющая экономики многих государств, которая обеспечивает занятость местного населения, загрузку гостиниц и отелей, ресторанов, зрелищных мероприятий, поступления иностранной валюты и т.д.

При условии динамичного развития туризм предоставляет ряд преимуществ для экономики страны.

Во-первых, это мультипликативный эффект от туризма. Туризм как межотраслевой хозяйственный комплекс затрагивает смежные виды деятельности, – торговлю, транспорт, деятельность коллективных средств

размещения и предприятий питания, деятельность в области культуры, связи, информационного обеспечения, организации досуга и развлечений и многие другие. Развитие сферы туризма подразумевает также и развитие смежных отраслей, например, в виде предоставлений дополнительных рабочих мест, улучшения качества предоставляемых услуг.

Во-вторых, развитие туризма приводит к увеличению доли налоговых поступлений в бюджеты государственного и местного уровней. Также туризм стимулирует экспорт местных товаров и продуктов и составляет значительную часть от ВВП некоторых стран [12].

По данным Всемирного совета по туризму и путешествиям [21] вклад отрасли туризма в мировой ВВП приближается к 10 %. Сравнение динамики роста мирового ВВП, количества туристических поездок и расходов на туризм в 2009-2016 гг. представлено на рисунке 1.

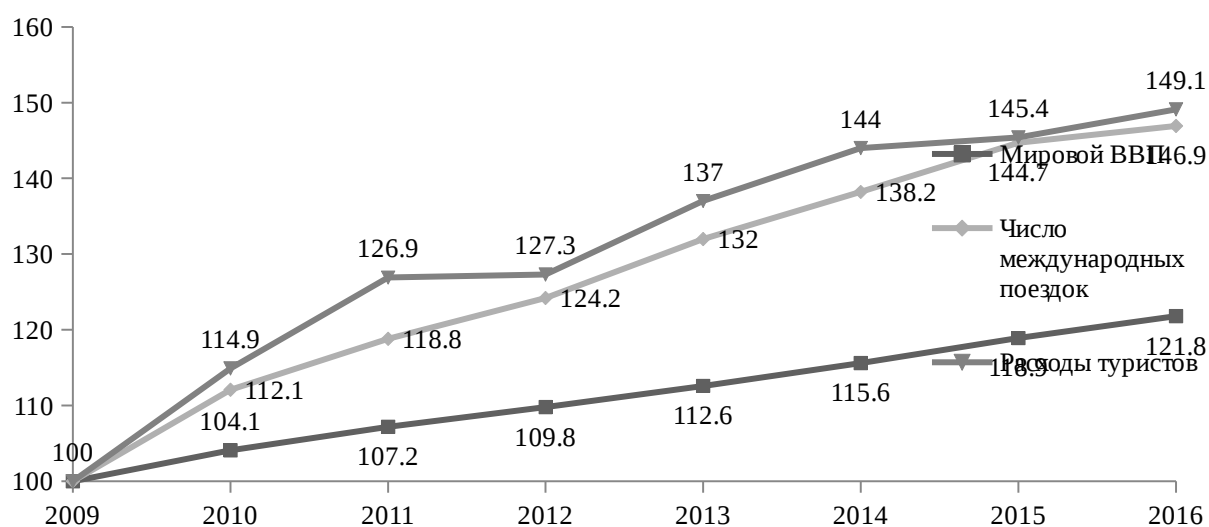


Рисунок 1 – Динамика мирового ВВП, количества туристических поездок и затрат на туризм (в процентах, базисный 2009)

Очевидно, что рост мирового ВВП обеспечивается в том числе и за счет отрасли туризма. За 7 лет количество туристических поездок и расходов на туризм увеличилось почти на 50 %, среднегодовой прирост составляет в

среднем 7 %. Такой прирост осуществляется за счет прямого, косвенного и мультипликативного эффектов.

Доля дохода туристской индустрии в ВВП некоторых стран в процентах представления в таблице 1 [24].

Таблица 1 – Доля дохода туристской индустрии в ВВП, %

Страна	2014	2015	2016	Место в мире
Мальдивы	86,9	78,8	79,4	1
Сейшельские острова	56,9	57,2	58,1	3
Макао	70,9	59,0	57,2	4
Исландия	27,3	29,6	33,9	13
Таиланд	17,1	19,3	20,6	27
Греция	18,2	19,0	18,6	32
Испания	14,1	14,2	14,2	45
Турция	13,8	13,7	13,8	57
Франция	9,5	9,1	8,9	97
Соединенные Штаты Америки	8,0	8,0	8,1	103
Российская Федерация	4,9	5,0	5,0	151
Великобритания	2,4	2,6	2,8	167

В некоторых странах туристическая отрасль формирует большую часть национального богатства государства. Для этих стран туризм является главной прибыльной отраслью, доходы от которой составляют более 50% ВВП. Это такие островные государства как Мальдивы (79,4 %), Сейшельские острова (58,1 %). В Российской Федерации доля доходов от туризма в ВВП в 2016 году составила 5 %. Это один из самых низких показателей в мире.

Развитие международного и внутреннего туризма оказывает стимулирующее влияние на такие ключевые секторы экономики, как транспорт, связь, торговля, строительство, сельское хозяйство, производство товаров народного потребления, тем самым положительно влияет на развитие экономик стран в целом. Отрасль туризма приносит значительный вклад в национальное богатство некоторых стран, формирует валовый внутренний продукт за счет высокой добавленной стоимости.

Туризм как вид экономической деятельности превращается в одну из приоритетных сфер в мировой экономике, вызывает как развитие отдельных отраслей, так и социально-экономическое развитие целых стран.

## **1.2 Нормативно-правовая база туристской деятельности в Российской Федерации и Красноярском крае**

Туризм, являясь самостоятельным видом экономической деятельности, нуждается в правовом регулировании и, как любая другая отрасль, имеет нормативно-правовую базу на международном уровне, на уровне федерально российского законодательства и на уровне законодательства субъекта федерации.

В Российской Федерации нормативно-правовую основу деятельности туристских организаций составляют международно-правовые акты, которые признаны Конституцией РФ составной частью правовой системы России, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, а также нормативно-правовые акты субъектов РФ.

Конституцией РФ ратифицированы следующие международные нормативно-правовые акты:

1) Манильская декларация по мировому туризму, принятая 27 сентября 1980 года Всемирной конференцией по туризму.

В Декларации определены основные направления развития туризма, даны рекомендации органам государственной власти и туристским организациям по решению некоторых вопросов для всестороннего и сбалансированного развития туризма. Декларация определяет экономическую составляющую туризма – он признается в качестве одной из основных отраслей мировой экономической деятельности.

2) Гагская декларация по туризму, принятая 14 апреля 1989 года Межпарламентской конференцией по туризму.

Декларация резюмирует десять основных принципов, которые рекомендуется соблюдать государственным органам и частным туристским компаниям, а также самим туристам. Каждый принцип включает в себя тезис и рекомендации по его осуществлению. Так, например, в первом принципе декларации закреплено определение туризма – он понимается не только как социальное явление и перемещение людей, но и как сфера услуг и вид экономической деятельности. В Декларации также описаны меры по развитию туризма, его отдельных аспектов в экономике государства, сокращению туристских формальностей, закрепляется необходимость защиты окружающей среды и сохранения культурного наследия как важнейшего фактора развития туризма, а также описывается взаимодействие между субъектами туристской деятельности и органами власти.

3) Хартия туризма, принятая в 1985 году Всемирной туристской организацией.

Один из основных международных документов, включающий в себя нормы и принципы отношения государств в области туристской деятельности. Хартия туризма провозгласила право человека на отдых, право свободного передвижения без ограничений. Также в Хартии оговорены особенности государственного отношения к сфере туризма: государство должно способствовать росту внутреннего и международного туризма, проводить политику по обеспечению гармоничного развития туризма, в том числе на различных уровнях власти.

Хартия также включает в себя Кодекс туриста, который содержит основные правила поведения туриста в местах пребывания (туристы должны вести себя так, чтобы способствовать налаживанию и укреплению дружеских международных отношений), права туриста и их обеспечение через правительственные меры (право на доступ к объектам туристского интереса, личную безопасность и безопасность своего имущества, доступ к средствам связи, административным и финансовым процедурам и т.д.), а также содействие в реализации прав в местах пребывания.

4) Осакая декларация по туризму, принятия в 1994 году Всемирной конференцией министров по туризму.

В Декларации уделяется внимание значению международного туризма и его воздействию на общество, развитию индустрии туризма, роли международных организаций и государственных органов в сфере туризма, воздействию туризма на окружающую среду.

Также в 2001 году была принятия Осакая декларация тысячелетия, где указаны основные достижения туризма к XXI веку, описаны проблемы развития рынка международного туризма, необходимости сохранения культурного наследия на основе туризма, внедрение в сферу туризма информационных технологий.

5) Международная конвенция по контракту на путешествие, принятая в 1970 году Генеральной Ассамблеей Всемирной федерации ассоциации туристических агентств.

Она содержит основные условия, которые включают в договоры между туристами и организаторами путешествия, а также положения об ответственности сторон за ненадлежащее исполнение договора.

6) Международная гостиничная Конвенция Международной Гостиничной Ассоциации касательно заключения контрактов владельцами гостиниц и турагентствами.

В Конвенции содержатся все основные условия договоров по представлению гостиничных услуг индивидуальным клиентам и группе клиентов. Применяется в ситуациях, когда договор не был заключен или не урегулировал какие-либо вопросы.

7) Глобальный этический кодекс туризма, принятый в 1999 году на 13-ой сессии Генеральной Ассамблеи Всемирной туристской организацией [16].

Кодекс рассматривает вопросы взаимодействия и взаимопонимания людей, а также определяет туризм как важнейший фактор развития и самореализации.

Помимо перечисленных документов существует ряд других международных договоров и соглашений, регулирующих отдельные аспекты сферы туризма.

Нормативно-правовая база туристской деятельности на уровне Российской Федерации основывается в первую очередь на положениях Конституции. Так, в пункте 1 статьи 7 Конституции РФ указано: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Туризм является одним из возможных способов развития человека. Помимо этого, возможность отправиться в туристскую поездку является одним из показателей благосостояния человека, о чем также должно заботиться социальное государство.

Статья 27 гласит: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации». Таким образом, Конституцией гарантируется право каждого гражданина на экскурсионные и туристские поездки.

Также в пункте 5 статьи 37 Конституции сказано: «Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск». Туризм является одним из вариантов, как человек может организовать свой отдых [1].

Помимо Конституции, регулирование туристской деятельности также осуществляет и Гражданский Кодекс Российской Федерации, поскольку его действие направлено на регулирование основных гражданско-правовых отношений, обеспечение и защиту гражданских прав и свобод.

Нормативно-правовая основа регулирования туристской деятельности состоит из следующих правовых актов, регулирующих туристскую деятельность:



1) Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» (с правками от 18.04.2018).

Он стал первым специальным законом для отрасли туризм. В соответствии с Законом государство признает туризм в качестве одного из приоритетных направлений развития российской экономики и обязуется обеспечивать благоприятные условия для развития туристской деятельности, особенно выделяя направления внутреннего, въездного и социального туризма.

В законе определены основные понятия, используемые в туристской деятельности, принципы, приоритетные направления и цели государственного регулирования туристской деятельности, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере туризма, основы договорных отношений в туризме, права и обязанности туриста, особенности формирования, продвижения и реализации туристского продукта, обеспечение безопасности туризма, формы сотрудничества в туристской отрасли.

2) Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».

3) Федеральный закон от 18.07.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ».

Регламентирует порядок оформления и выдачи документов для выезда из РФ и въезда в РФ граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, порядок въезда и выезда из РФ, порядок транзитного проезда через территорию РФ. Установленный в законе порядок регулирует такие виды туристской деятельности, как выездной и въездной туризм в части оказания туристскими организациями услуг по оформлению выездных документов для граждан РФ и въездных документов для иностранных граждан.

4) Федеральный закон от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе РФ». Определяет порядок пересечения границы РФ.

5) «Правила оказания услуг по реализации туристского продукта». Утверждены Постановлением Правительства РФ от 18.07.2007 № 452. Регламентируют деятельность туристских агентств.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере туризма, является министерство культуры Российской Федерации. Также функции по реализации основных направлений политики в сфере туризма возложены на Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), подведомственное министерству культуры.

На региональном уровне в Красноярском крае законодательное регулирование туристской деятельности производится посредством следующих нормативно-правовых актов:

1) Государственная программа Красноярского края «Развитие культуры и туризма», принята Постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 511-п (с изменениями от 14.12.2017 N 769-п).

2) Концепция развития туристской индустрии в Красноярском крае, принята Распоряжением Правительства Красноярского края от 27 декабря 2016 года N 1174-р

3) План мероприятий по реализации в Красноярском крае стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, принят Распоряжением Правительства Красноярского края от 03.06.2016 № 431-р.

Органом исполнительной власти на уровне субъекта федерации, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма, является Министерство культуры Красноярского края. Также подведомственным учреждением министерства культуры Красноярского края, курирующим вопросы туризма, является краевое государственное казенное учреждение «Туристский информационный центр Красноярского края».

Также в 2016 году Указом Губернатора Красноярского края был создан Совет по развитию внутреннего и въездного туризма в Красноярском крае, чьими основными задачами являются подготовка предложений по вопросам государственного регулирования туристской деятельности на территории Красноярского края и обеспечение взаимодействия между органами государственной власти Красноярского края и органами местного

самоуправления муниципальных образований Красноярского края, образовательных и других организаций.

В Российской Федерации также действуют следующие программы, стратегии и проекты, так или иначе направленные на развитие туристской деятельности и действующие в том числе и в Красноярском крае:

1) «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года», утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р.

2) «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года», утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р. Стратегия рассматривает развитие индустрии отдыха и туризма как одну из важнейших региональных точек роста территорий Сибири.

3) Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».

В 2016 году в данную программу Красноярским краем направлено 5 заявок. Две заявки для проведения информационно-пропагандистской кампании и распространения социальной рекламы о туризме в России на телевидении, в электронных и печатных средствах массовой информации, средствами наружной рекламы, проведение пресс-туров, обеспечение работы информационных центров и пунктов; три заявки на организацию и проведение международных, общероссийских, межрегиональных туристских форумов, выставок и иных мероприятий. Заявки были одобрены и профинансированы на общую сумму 38 902 950 рублей.

5. Федеральный проект, реализуемый Федеральным агентством по туризму, «Время отдыхать в России».

Проект запущен совместно с 15 субъектами РФ, в том числе с Красноярским краем. В 2015 году край был включен в число регионов, отобранных для размещения наружной социальной рекламы в Санкт-Петербурге и Москве, Ростовской области с целью позиционирования зимнего отдыха в регионах России. В 2016 году приступили к реализации проекта.

Проект является рекламно-информационной кампанией, его цель – продвижение туристских возможностей каждого региона-участника и популяризация межрегиональных туристских брендов.

Таким образом, туристская деятельность регулируется различными нормативно-правовыми актами на международном уровне, на уровне федерально российского законодательства и на уровне законодательства субъекта федерации.

### **1.3 Мировой опыт государственного регулирования туристской деятельности**

Рассмотрим мировой опыт государственного регулирования туристской деятельности для понимания, какой институционально-организационного механизм регулирования осуществляется в Российской Федерации и Красноярском крае в том числе.

Государственное регулирование туристской деятельности – это воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма, реализации государственных социально-экономических приоритетов и выработки единой концепции развития туристской сферы. Это сложный процесс, включающий в себя процедуру разработки государственной политики регулирования развития туризма, обоснования ее цели, задач, основных направлений, выбора инструментов и методов ее проведения.

Зарубежный опыт показывает, что успех развития отрасли туризма напрямую зависит от того, как на государственном уровне воспринимается эта деятельность и насколько она пользуется государственной поддержкой. Для того чтобы получать должную отдачу от развития туризма (будь то налоговые поступления, вклад в ВВП страны, создание рабочих мест и т.д.), государство должно вкладывать средства и силы в исследование территорий для оценки

туристского потенциала, разработки программ развития туризма, проектов по развитию инфраструктуры, информационное обеспечение.

В большинстве стран воздействие туризма на экономику осуществляется специально созданным центральным органом исполнительной власти. Однако степень государственного участия в управлении туристской сферой неоднородна по странам мира. По этой причине на сегодняшний день сложилось несколько подходов к организации модели государственного регулирования сферы туризма. Так, выделяют четыре модели государственного регулирования сферы туризма (таблица 2).

Таблица 2 – Распространение моделей государственного регулирования в сфере туризма по макрорегионам мира

Модели	Количество стран					Всего стран
	Европа	Америка	АТР	Африка	Ближний Восток	
Первая (самостоятельное министерство туризма)	3	15	7	11	5	41
Вторая (комбинированное министерство туризма и отраслей)	19	11	14	32	2	78
Третья (Национальная туристская администрация)	21	9	12	3	5	60
Четвертая (отсутствие центрального органа исполнительной власти в сфере туризма)	2	-	6	5	1	14
Всего стран	55	35	39	51	13	193

Первая модель государственного регулирования в сфере туризма, модель «приоритетности туризма», предполагает наличие сильного и авторитарного министерства, осуществляющего значительный контроль над туристической отраслью. Органы управления туризмом имеют очень большие полномочия в области инвестиций, научных исследований, подготовки кадров, рекламно-информационной работы. Деятельность министерства туризма также направлена обеспечение должного уровня безопасности туристских

путешествий, упрощение таможенных процедур, стимулирование предприятий туристической индустрии, создание общенациональной сети для экономических и социальных наблюдений в сфере туризма.

Самостоятельные министерства туризма имеют разветвленную структуру, которая, кроме национального туристического офиса, занимающегося рекламой преимуществ страны за рубежом и маркетинговой деятельностью, включает разнообразные департаменты – инвестиционный, налоговый, имущественный, а также отделы – профессионального образования, экономики и статистики, сертификации, лицензирования и т.п.

Данный подход к управлению туристической деятельностью характерен для развивающихся стран – стран Южной и Центральной Америки, африканских стран, стран Ближнего Востока, – где туризм является одним из приоритетных видов деятельности и основным источником валютных поступлений. Данная модель управления эффективна в тех случаях, когда владеют благоприятными для развития туризма природно-климатическими условиями.

Вторая модель, модель «межотраслевого регулирования», преобладает в европейских государствах и реализуется в том числе в России. Вопросы развития туризма и регулирования туристской деятельности решаются на уровне одного из многоотраслевых министерств с экономической или социально-культурной направленностью. Деятельность подразделения, ведающего туризмом, осуществляется в двух направлениях: решение глобальных вопросов государственного регулирования (разработка нормативно-правовой базы, международное сотрудничество, межрегиональная координация, обработка статистической информации) и маркетинговая деятельность (реклама, участие в выставках, управление туристскими представительствами за рубежом и т.д.)

В настоящее время вторая модель становится характерной для стран Южной, Центральной и Восточной Европы, где развитие инфраструктуры, привлечение инвестиций в туристическую отрасль, продвижение

национального туристического продукта на мировые рынки являются важнейшими задачами национальных туристических организаций этих стран.

Ответственный за развитие туристской сферы орган власти взаимодействует с местными властями и частным бизнесом для привлечения к выполнению государственных задач финансовых средств из частного сектора, нахождения взаимовыгодных форм сотрудничества между органами управления всех уровней. Примерами использования второй модели являются такие страны как Франция, Испания, Великобритания, Италия, Австрия, Германия, Венгрия, Чехия.

Так, в Российской Федерации и в том числе в Красноярском крае реализуется такая модель управления сферой туризма, когда полномочия по ее развитию возлагаются на многоотраслевое министерство.

Третья модель предполагает создание самостоятельной специализированной структуры – Национальной туристической администрации (НТА), – напрямую подчиненной правительству страны либо включенной в состав многопрофильного министерства.

К компетенции НТА как центрального органа исполнительной власти в сфере туризма относятся:

- разработка и совершенствование нормативно-правовой базы организации туристической деятельности;
- осуществление координации взаимоотношений между министерствами, центральными ведомствами и органами региональной власти по вопросам развития туризма;
- налаживание связей с другими странами и международными организациями в плане развития международных туристических обменов;
- продвижение национального туристического продукта за рубежом;
- осуществление информационного обслуживания туристического бизнеса.

Эта модель управления туризмом преимущественно применяется в Европе и характерна для стран, в которых сфера туризма относится к

компетенции министерств с экономическим уклоном, что является дополнительным признанием важной роли туристического сектора в экономике.

Четвертая модель, модель «саморегулирования», предполагает отсутствие центрального органа исполнительной власти в сфере туризма и решение всех вопросов функционирования и развития туристской индустрии на местах на основе принципов рыночной самоорганизации. Такой подход эффективен в развитых странах, где преобладают частные туристические предприятия разной величины и специализации. Страна должна быть привлекательна для иностранных туристов во всех отношениях и не нуждаться в особой рекламе ее туристического продукта на мировом рынке. В этом случае можно обойтись без специальных органов государственного регулирования в сфере туризма. Также модель присуща тем странам, которые либо не уделяют развитию туризма должного значения, либо имеют недостаточный уровень экономического развития, либо находятся в состоянии политической нестабильности и т.п.

В настоящее время она присуща только 14 странам мира, среди которых Бельгия, КНДР, Кыргызстан, Конго, Центрально-Африканская Республика, Сомали, Кувейт [33].

Также ряд стран использует следующие экономические и административные механизмы поддержки развития туризма, некоторые из которых в том числе применяются в Российской Федерации и в Красноярском крае в частности:

- национальные законодательные и нормативные акты, способствующие развитию туризма и защите прав потребителя туристских услуг;
- налоговые льготы, субсидии, дотации;
- уменьшение паспортных и визовых ограничений при въезде в страну и выезде из нее;
- стимулирование внесезонного туризма путем различного рода скидок и льгот;
- развитие и поддержка социального туризма;
- усиление требований к безопасности туристов;



- усиление мер, принимаемых государством по сохранению окружающей среды, культурного и исторического наследия, а также ряд других.

Некоторые страны, среди которых Испания и Греция, предоставляет инвесторам льготные налоговый режим и ставку амортизационных отчислений, снижение налога с оборота. В ряде стран практикуется освобождение от налога на прибыль в первые годы деятельности предприятий, а также уменьшение налога на добавленную стоимость. Предоставляются также таможенные льготы (вплоть до отмены пошлин) на ввоз оборудования для гостиниц и туристских транспортных средств.

В некоторых европейских странах туристские организации пользуются льготными тарифами на коммунальные услуги. В большинстве случаев до 20% заработанной турфирмами валюты освобождается от подоходного налога.

Государством также стимулируется строительство новых туристских объектов путем продажи земли по низким ценам и сдачи ее в аренду на определенный срок (на Кипре до 99 лет, в Израиле и Турции до 49 лет) с возможностью последующего продления аренды на такой же срок [22].

## 2 Анализ туристской деятельности в Красноярском крае

### 2.1 Анализ основных показателей туристской деятельности в Красноярском крае

Сферу туризма Красноярского края можно охарактеризовать на основе показателей деятельности коллективных средств размещения и туристских фирм, информации об объеме и структуре внутреннего туристского потока, данных о кадровом обеспечении в сфере туризма.

В Красноярском крае в 2017 году в период январь-декабрь насчитывается 348 единиц коллективных средств размещения (рисунок 2), к которым относятся гостиницы, мотели, пансионаты, общежития для приезжих, hostels и другие организации гостиничного типа, специализированные средства размещения (санаторно-курортные организации, организации отдыха, туристские базы, круизные суда, яхты, дебаркадеры и прочие).

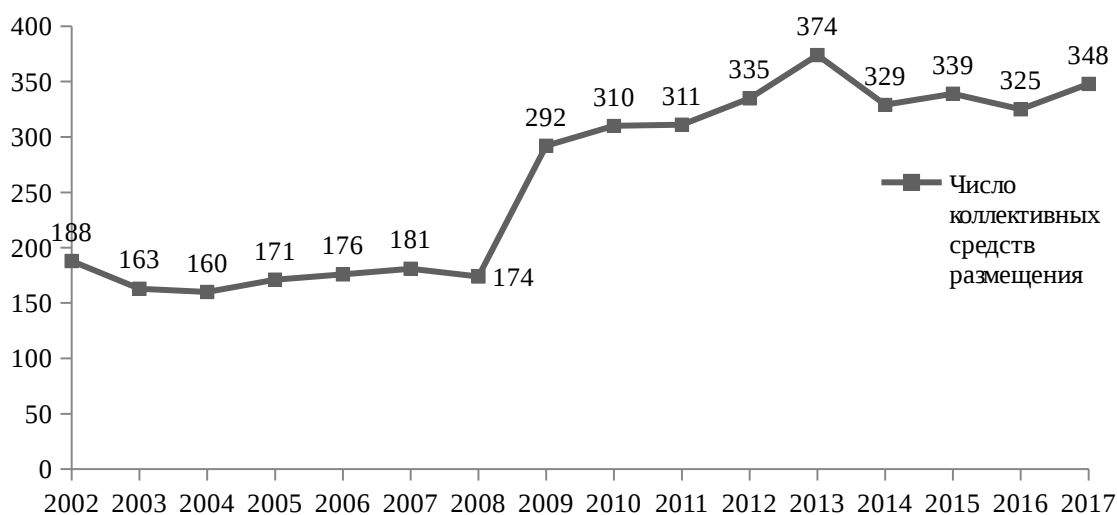


Рисунок 2 – Число коллективных средств размещения в Красноярском крае

В период 2002-2017 гг. число коллективных средств размещения увеличилось на 46 %. Особенный рост отмечается в 2009 году, а пик приходится

на 2013 год. По итогу на 2017 год количество коллективных средств размещения в Красноярском крае составляет 348 единиц.

Число мест в коллективных средствах размещения отображено на рисунке 3.

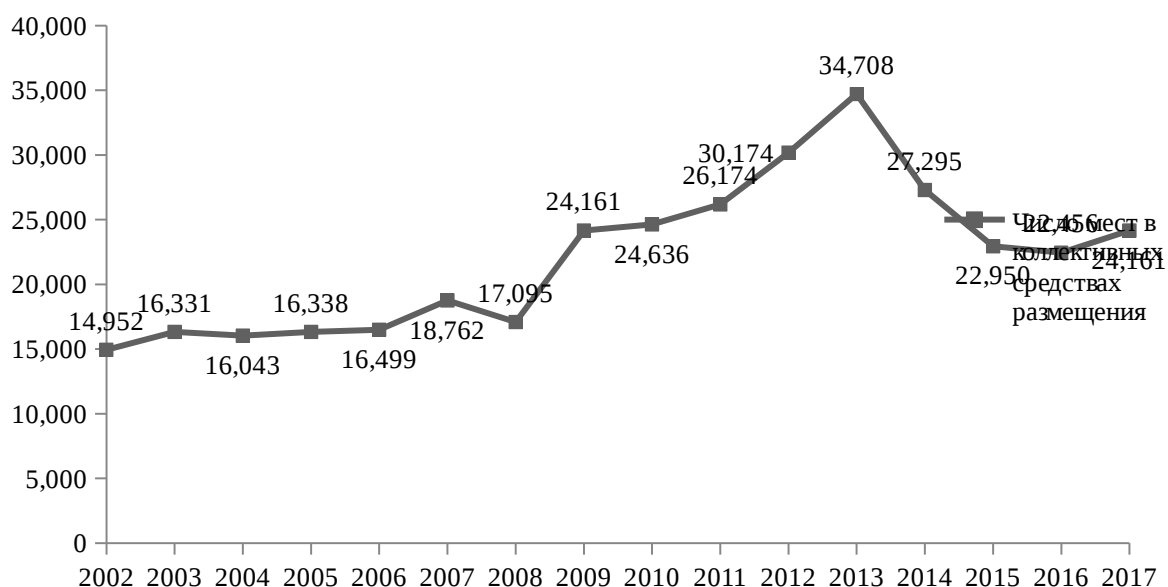


Рисунок 3 – Число мест в коллективных средствах размещения в Красноярском крае

В 2017 году в коллективных средствах размещения насчитывается 211 гостиниц с номерным фондом 11 149 единиц и 22 950 мест в них площадью 356,6 тыс. м<sup>2</sup>. Кроме этого, в крае функционирует 24 санаторно-курортных предприятий с номерным фондом более 2,3 тыс. единиц, 20 организаций отдыха (дома отдыха, базы отдыха, пансионаты).

Помимо этого, в Красноярском крае насчитывается 54 хостела с номерным фондом 512 единиц и 2 409 мест в них со средней стоимостью 415 руб./койко-место/сутки. На территории города Красноярска расположено 49 хостелов.

Сведения о числе лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, представлены на рисунке 4.

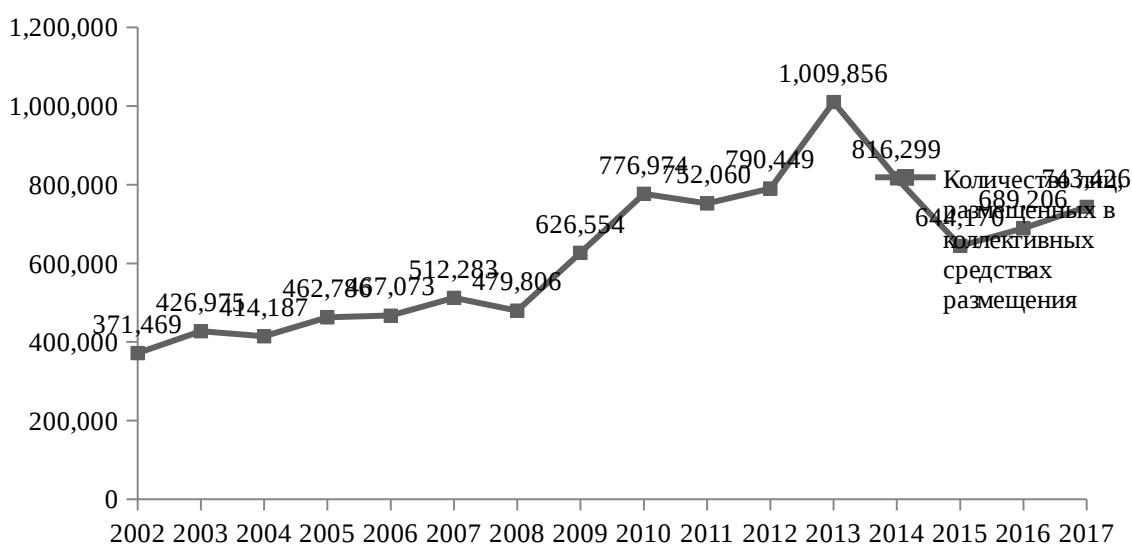


Рисунок 4 – Число лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, в Красноярском крае

Число лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, за период 2002-2013 гг. стабильно возрастало и достигло своего пика в 2013 году, превысив 1 млн человек, однако уже в 2015 году это количество сократилось в 1,5 раза и составило 644 тыс. человек. В 2017 году данный показатель увеличился на 13 % по сравнению с 2015 годом. Число лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, в 2017 году в период январь-декабрь составило 743 426 человек. Число ночевок составило 2 575 278 единиц. Средняя продолжительность пребывания составляет 4,4 дня.

Согласно Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристом считается человек, совершивший ночевку в месте временного пребывания [2]. Таким образом, на основе данных о числе лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, можно судить о количестве туристов в Красноярском крае.

Так, объем внутреннего туристского потока в 2017 году составил 743,4 тыс. человек, в том числе: российские граждане 676,2 тыс. человек, иностранные граждане 67,2 тыс. человек. Так, доля иностранных туристов в туристском потоке Красноярского края составляет 9 %.

Объем внутреннего туристского потока по целям поездок представлен на рисунке 5.

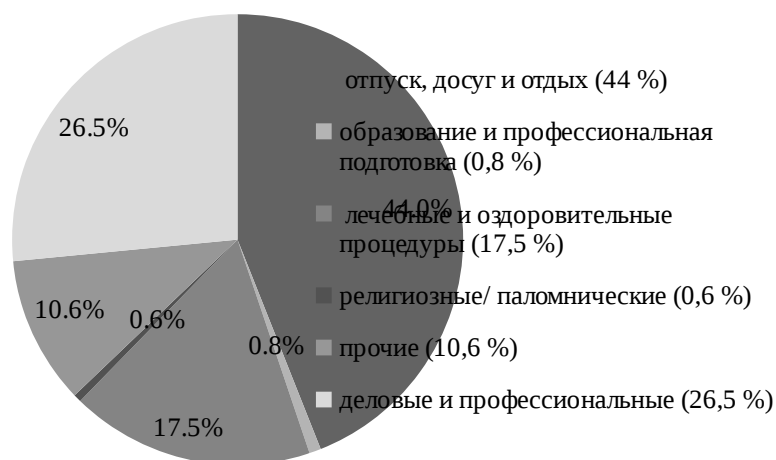


Рисунок 5 – Объем внутреннего туристского потока Красноярского края по целям

Большая часть внутреннего туристского потока (44 %) приезжают в Красноярский край с целью отпуска, досуга и отдыха, 26,5 % составляют деловые и профессиональные поездки. Наименьшее количество туристов посещают Красноярский край с целью образования и профессиональной подготовки, в религиозных и паломнических целях.

Структура турпотока в процентах от общего количества представлена на рисунке 6.

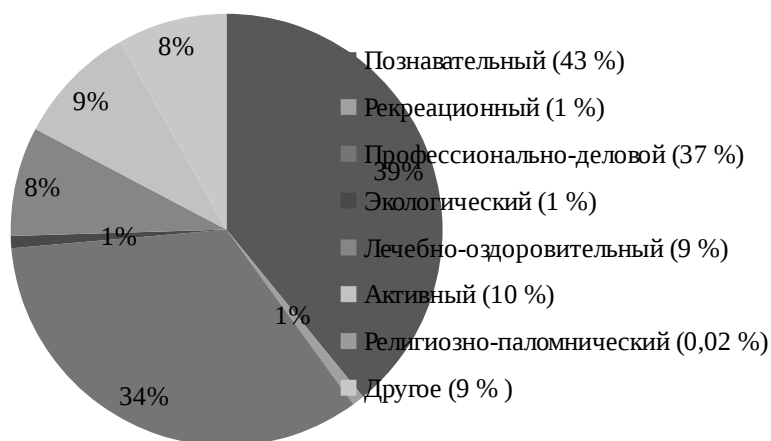


Рисунок 6 – Структура туристского потока

Структура туристского потока от общего числа туристов в процентах содержит: познавательный (событийный, этнографический, культурно-исторический, археологический) туризм – 43 %, рекреационный (пляжный, круизный – морские и речные круизы) туризм – 1 %, профессионально-деловой (бизнес-туризм, конгресс-туризм) туризм – 37 %, лечебно-оздоровительный туризм – 9 %, экологический (сельский) туризм – 1 %, активный (горнолыжный, горный, конный, пешеходный, автомобильный, экстремальный, рыбалка, охота и пр.) – 10 %, религиозно-паломнический – 0,02 %.

Выездной туризм в Красноярском крае характеризуют показатели числа турфирм, число реализованных турпакетов и число отправленных в туры туристов, а также популярные туристские направления.

В настоящее время в Красноярском крае действует 343 туристические фирмы (рисунок 7).

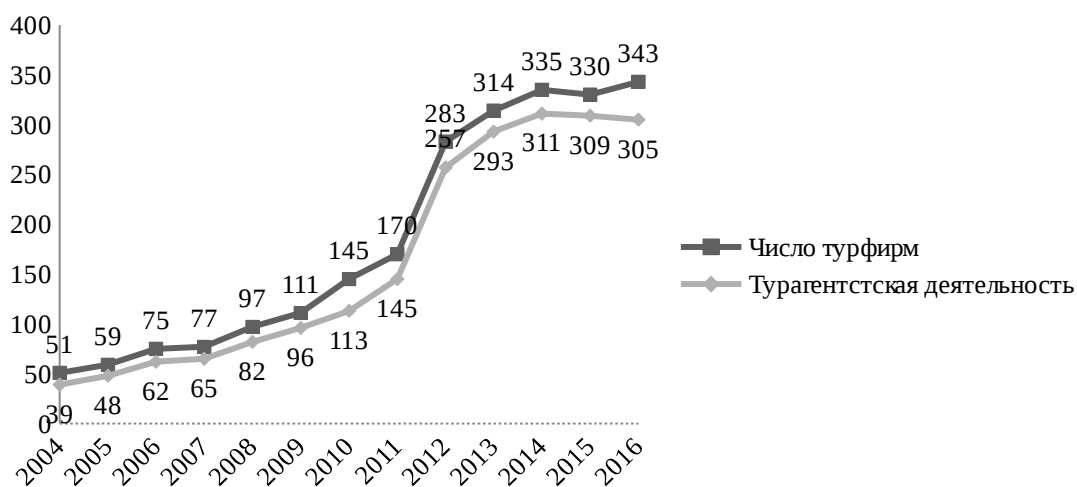


Рисунок 7 – Динамика числа турфирм в Красноярском крае

За 12 лет количество турфирм в Красноярском крае возросло почти в 7 раз. Турагентской деятельностью, то есть деятельностью по продвижению и реализации туристского продукта (исключая формирование туристского продукта в отличие от туроператорской деятельности), заняты 305 турфирм,

осуществляющих туристическую деятельность на территории края (около 85 %). Организацией экскурсионной деятельности заняты 11 турфирм.

Самые популярные туристские направления в Красноярском крае в 2016 году представлены на рисунке 8 (доля туристов, отправленных в туры по разным направлениям, относительно общего числа туристов в Красноярском крае).

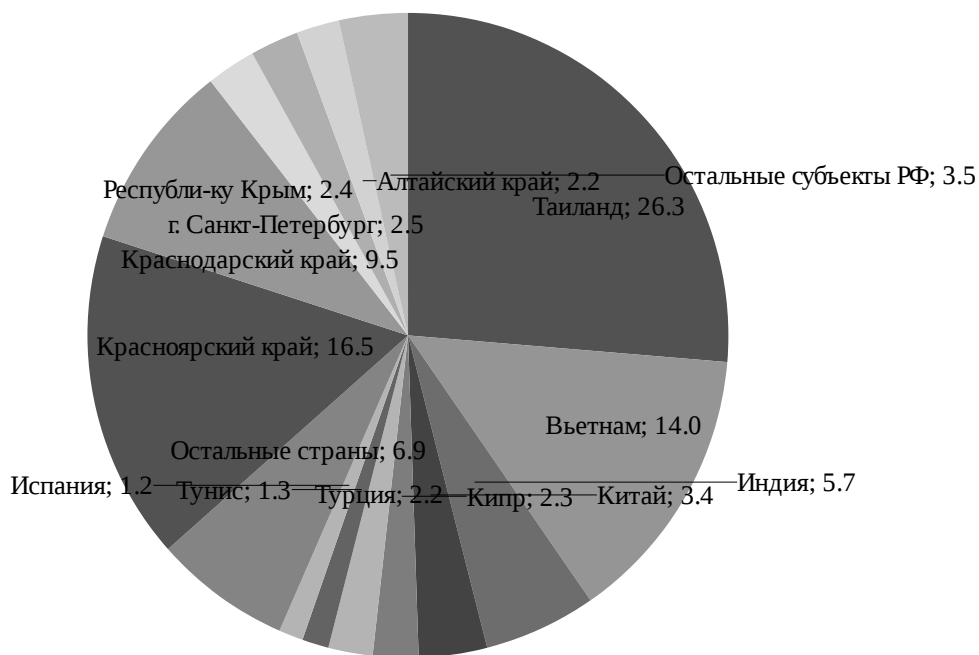


Рисунок 8 – Популярные туристские направления в Красноярском крае

Около 65 % туристов Красноярского края в туристских целях предпочитают отправляться за границу, то есть значительно преобладает выездной туризм. Самыми востребованными направлениями у туристов Красноярского края являются Таиланд (26,3 % от общего числа обслуженных туристов), Вьетнам (14,0 %), Индия (5,7 %) и Китай (3,4 %).

Доля отправленных в туры по России составляет 36,5 %, то есть почти каждое пятое туристское отправление из Красноярского края классифицируется как внутренний туризм. Основными направлениями туристического потока внутри страны стали Красноярский край (13,4 тыс. человек, или 16,5% от

общего числа обслуженных туристов), Краснодарский край (9,5%), г. Санкт-Петербург (2,5), Республика Крым (2,4) и Алтайский край (2,2%).

Всего в 2016 году численность туристов, обслуженных турфирмами Красноярского края, составила 81 791 человек (рисунок 9).

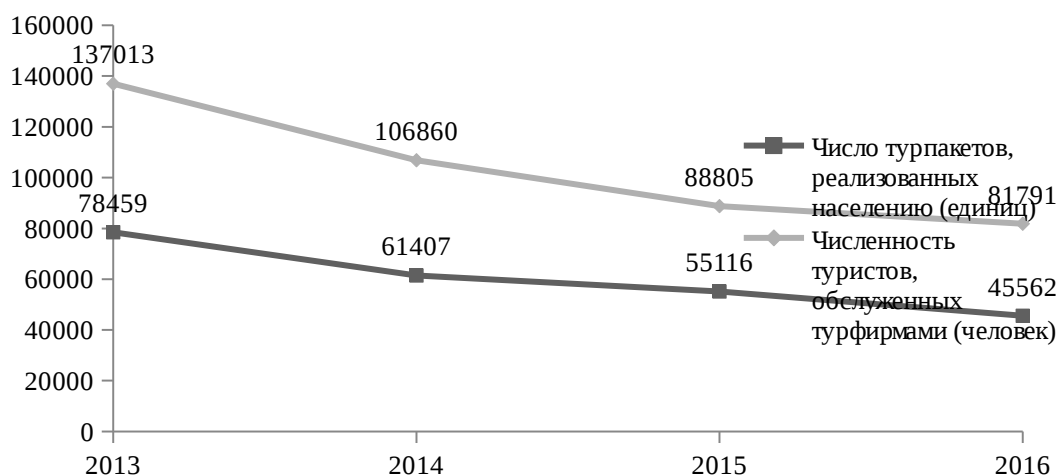


Рисунок 9 – Число реализованных населению турпакетов и численность обслуженных туристов

По итогам 2016 года снижение числа реализованных населению турпакетов по сравнению с 2012 годом составило 32,6 %, по сравнению с 2015 годом – 17,3 %. Это обусловлено в первую очередь сокращением числа турпакетов, реализованных гражданам РФ по зарубежным странам.

В 2016 году также отмечалось изменение предпочтений российских граждан в пользу внутреннего туризма – наряду со снижением числа турпакетов по зарубежным странам число турпакетов, реализованных гражданам РФ по территории РФ, по сравнению с 2015 годом увеличилось в 1,9 раза. Снижение спроса на выездной туризм наряду с увеличением спроса на внутренний туризм обусловлено рядом факторов, в частности неблагоприятной внешнеполитической обстановкой, ростом курса рубля по отношению к доллару США.

Таким образом, переориентирование населения на внутренние туристские направления является благоприятным фактором для развития туризма.



Объем оказанных туристских услуг также закономерно снижается (рисунок 10).

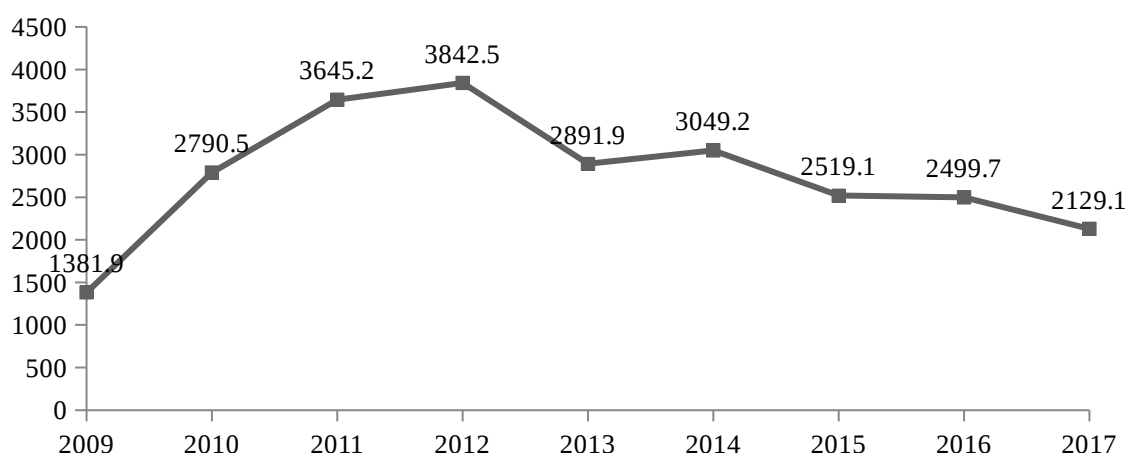


Рисунок 10 – Объем туристских услуг, оказанных населению (млн руб.)

В 2017 году объем оказанных туристских услуг на территории Красноярского края составил 2,1 млрд руб. По сравнению с 2009 годом показатель увеличился на 35 %, однако по сравнению с пиковым 2012 годом снизился на 44 %.

Показатели валовой добавленной стоимости индустрии туризма в Красноярском крае представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Показатели валовой добавленной стоимости туристской индустрии Красноярского края

Показатель	2015	2016	2017
Валовая добавленная стоимость туристской индустрии региона за отчетный период, млн руб.	5562,5	5506,8	5242,7
Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом региональном продукте (%)	0,35	0,33	0,29

Величина валовой добавленной стоимости индустрии туризма в 2017 году снизилась на 5,75 % по отношению к 2015 году. Доля валовой добавленной стоимости в валовом региональном продукте также уменьшается.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно сделать вывод, что уровень внутреннего и въездного туризма в Красноярском крае достаточно низок. Всего 16,5 % туристов из 36,5 % отправленных в туры по России, выбирают Красноярский край в качестве туристского направления. Однако в настоящее время происходит частичная переориентация населения на внутренние туристские направления, что должно открыть перспективы для развития туристской сферы.

## **2.2 Анализ подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма» Красноярского края**

На сегодняшний день программно-целевой метод является наиболее популярным и эффективным в государственном управлении Российской Федерации. В целях реализации социально-экономической политики в Красноярском крае также используется программный подход, в том числе и для управления отраслью туризма.

Государственная программа Красноярского края от 30.09.2013 № 511-п «Развитие культуры и туризма» (сроки реализации – 2014-2030 годы) направлена на создание условий для развития и реализации культурного и духовного потенциала населения Красноярского края и определяет основные направления деятельности для сохранения и эффективного использования культурного наследия Красноярского края, обеспечения доступа населения Красноярского края к культурным благам и участию в культурной жизни, реализации творческого потенциала населения Красноярского края, создания условий для устойчивого развития культуры в Красноярском крае, а также развития конкурентоспособного регионального туристского комплекса [7].

Рассмотрим подпрограмму «Развитие внутреннего и въездного туризма» государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма», чьими приоритетными задачами являются поддержка и развитие внутреннего и въездного туризма, развитие конкурентоспособного

регионального туристского комплекса, а также продвижение региона в качестве туристской зоны.

Подпрограмма утверждает, что туризм играет важную роль в решении социальных проблем Красноярского края, обеспечивает создание дополнительных рабочих мест, рост занятости и повышение благосостояния населения. В настоящее время туризм является одним из важных направлений, влияющих на рост экономики, в том числе на развитие таких сфер экономической деятельности, как транспорт, связь, торговля, производство сувенирной и иной продукции, питание, сельское хозяйство, строительство и другие отрасли, тем самым выступая катализатором социально-экономического развития.

В подпрограмме также выделены основные проблемы в развитии туризма в Красноярском крае, такие как недостаточно эффективная государственная поддержка отрасли, неконкурентоспособная туристская инфраструктура, дефицит квалифицированных кадров в предприятиях туристской индустрии, отсутствие программ развития туризма на территориях муниципальных образований края, недостаток информации о туристско-рекреационных возможностях края, отсутствие эффективной системы статистического учета, недооценка значения развития туризма в социально-экономическом развитии региона.

Целью подпрограммы является развитие конкурентоспособного регионального туристского комплекса, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах.

Сама формулировка цели является не достаточно конкретной, так как возможны различные трактовки понятий «конкурентоспособность туристского комплекса» и «качественные туристские услуги». Также неясно, в каких единицах можно измерить данные показатели.

Для достижения цели в подпрограмме обозначены следующие задачи:

- 1) Развитие туристско-рекреационного комплекса Красноярского края;
- 2) Повышение качества туристских услуг, оказываемых на территории Красноярского края;

3) Продвижение туристского продукта Красноярского края на мировом и внутреннем туристских рынках, информационное обеспечение туризма Красноярского края.

Для реализации первой задачи предложены меры по формированию и реализации туристского продукта в области краеведения и социального туризма, организации туристско-рекреационных зон на территориях муниципальных образований края.

Для решения второй задачи планируется реализовать мероприятия, направленные на повышение качества туристских услуг, посредством проведения обучающих семинаров для представителей туристской индустрии Красноярского края, муниципальных служащих, работающих в сфере управления развитием туризма на территории Красноярского края, представителей учебных заведений. Так возможно решить проблему с нехваткой квалифицированных кадров в сфере туризма и усовершенствовать политику органов местного самоуправления в продвижении муниципальных районов как туристских территорий.

Третью задачу предполагается решить посредством обеспечения информационной и выставочной деятельности, информационной поддержки массовых туристских мероприятий на территориях муниципальных образований Красноярского края, организации и проведения информационных туров по территории Красноярского края. Это позволит решить проблему недостаточной информированности потенциальных туристов и инвесторов о туристских возможностях Красноярского края.

Срок реализации программы составляет период с 2015 по 2030 год.

Проанализируем целевые индикаторы подпрограммы (таблица 4) на соответствие методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ.

Таблица 4 – Целевые индикаторы подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма»

Целевые индикаторы	Фактические показатели			Плановые показатели		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество специалистов из числа работающих в туристской индустрии, проинформированных о туристско-рекреационных возможностях, туристских продуктах, мерах поддержки, формах обслуживания на территории Красноярского края, чел.	52	55	57	57	57	57
Количество лиц, проинформированных о туристско-рекреационных возможностях и туристских услугах на территории Красноярского края, тыс. чел.	178,3	222,1	276,9	277,0	280,0	282,0

Подпрограмма предусматривает всего два показателя результативности, затрагивающие только аспект информационного обеспечения туристской отрасли. Этих двух показателей недостаточно для измерения достижимости всех задач подпрограммы. Хотя подпрограммой и предусмотрены мероприятия по созданию конкурентоспособного туристско-рекреационного комплекса и повышения качества туристских услуг, не заданы конкретные показатели результативности по данным направлениям, что является существенным упущением.

К тому же, неясен механизм сбора и проверки информации, следовательно, данные индикаторы сложно назвать достоверными и однозначными.

Информация о ресурсном обеспечении реализации целей подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма» представлена в таблице 5.

Таблица 5 – Объемы средств на реализацию подпрограммы по каждому из мероприятий

Мероприятия по осуществлению программы	Расходы (тыс. руб.), годы			
	2018	2019	2020	2018-2020

Задача 1. Развитие туристско-рекреационного комплекса Красноярского края				
Предоставление субсидии субъектам туристской деятельности Красноярского края на формирование и реализацию туристского продукта в области краеведения и социального туризма на территории Красноярского края	6756,80	6756,80	6756,80	20270,40
Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на организацию туристско-рекреационных зон на территории Красноярского края	11100,00	11100,00	11100,00	33300,00
Задача 2. Повышение качества туристских услуг, оказываемых на территории Красноярского края				
Мероприятия, содействующие повышению качества туристских услуг Красноярского края	2250,00	2250,00	2250,00	6750,00
Задача 3. Продвижение туристского продукта Красноярского края на мировом и внутреннем туристских рынках, информационное обеспечение туризма Красноярского края				
Мероприятия по информационному обеспечению туризма и продвижению региональных туристских возможностей и продуктов Красноярского края	5128,00	5128,00	5128,00	15384,00
Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных учреждений	12488,20	-	-	12488,20
Итого по подпрограмме	37723,00	25234,80	25234,80	88192,60

Подпрограмма финансируется за счет средств краевого бюджета Министерством культуры Красноярского края. Наибольшее количество средств (в размере 33 300 тыс. руб.) выделено на предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на организацию туристско-рекреационных зон на территории Красноярского края. Оценка общих расходов на период реализации программы с 2018 по 2020 годы составляет 88 192,6 тыс. руб.

На финансирование подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма» выделено лишь 0,36 % от общей суммы расходов на реализацию программы «Развитие культуры и туризма» (сумма финансирования программы в целом – 24 423 219,9 тыс. руб.). Очевидно, что подпрограмме выделяется недостаточно финансирования по сравнению с остальными подпрограммами.

Однако также стоит отметить, что по сравнению с предыдущими годами финансирование увеличилось. Так, в период 2014-2017 гг. на реализацию подпрограммы было выделено 38 234 тыс. руб.; на реализацию действующей в 2013 году государственной программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Красноярском крае» было выделено 9 000,7 тыс. руб.

Таким образом, подпрограмма «Развитие внутреннего и въездного туризма» государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма» является не достаточно проработанной: в ней содержатся неточные и расплывчатые формулировки, не обозначены все необходимые для оценки достижимости целевые индикаторы, а финансовое обеспечение значительно ниже по сравнению с остальными подпрограммами.

### **2.3 Проблемы и ограничения туристской деятельности в Красноярском крае**

В ходе анализа туристской отрасли Красноярского края было выявлено, что край является недостаточно привлекательным туристским направлением как для внутреннего, так и для въездного туризма.

Законодательство Красноярского края в сфере туризма имеет существенные пробелы. Нет закона, регулирующего туристскую деятельность, хотя в 2013 году началась разработка законопроекта, который до сих пор не принят. В соответствии с последними правками 2017 года законопроект носит название «О создании благоприятных условий для развития туризма в Красноярском крае». В нем обозначены основные задачи и приоритетные направления развития туризма, указаны полномочия органов власти, оговариваются особенности информационного обеспечения в сфере туризма и продвижения региона, а также закрепляется порядок ведения единого информационного реестра туристской индустрии Красноярского края, меры поддержки, такие как предоставление субсидий субъектам туристской

деятельности и выделение межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований.

Косвенное регулирование туристской отрасли в крае осуществляется действующими законами «О развитии малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае», «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края» (поддержка сельского туризма), «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Красноярского края» и «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае». Однако специфику нормативно-правового регулирования отрасли можно учесть лишь при введении специального закона, так как только он сможет обозначить цели, принципы, основные направления краевой политики, полномочия государственных и муниципальных органов власти в сфере туризма, а также меры государственной поддержки данной отрасли.

В 2016 году была принята концепция развития туризма. И хотя в ней обозначены направления развития туристской отрасли, такие как совершенствование нормативно-правового регулирования сферы туризма, стимулирование инвестиционной активности, содействие кадровому обеспечению в сфере туризма, не предусмотрены и не оговариваются конкретные мероприятия по достижению поставленных задач.

Таким образом, одним из ограничений развития сферы туризма в Красноярском крае является несовершенство нормативно-правовой базы.

Отдельно стоит отметить проблему нехватки квалифицированных кадров в сфере туризма.

Для эффективного и качественного осуществления любого вида деятельности, в том числе и туристской, необходимо достаточное кадровое обеспечение. В сфере туризма кадровое обеспечение (таблица 6) составляют работники коллективных средств размещения, работники туроператорских и турагентских компаний, а также работников организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов.



Таблица 6 – Кадровое обеспечение в сфере туризма в Красноярском крае

Наименование показателя	2015	2016	2017
Численность занятых в сфере туризма, всего на конец отчетного года (человек), в т.ч.:	5694	6562	4855
среднегодовая численность работников гостиниц и других КСР, человек	4891	5882	4604
количество специалистов гостиниц и аналогичных КСР, имеющих профильное туристское образование	1208	1676	959
среднегодовая численность работников туроператорских компаний, человек	127	126	128
количество специалистов туроператорских компаний, имеющих профильное туристское образование	36	35	32
среднегодовая численность работников турагентских компаний, человек	658	538	99
количество специалистов турагентских компаний, имеющих профильное туристское образование	82	75	15
среднегодовая численность работников организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов, человек	18	16	24
количество специалистов в организациях, осуществляющих экскурсионную деятельность, имеющих профильное туристское образование	6	7	15

Численность занятых в сфере туризма в 2017 году снизилась на 26 % по сравнению с 2016 годом и на 15 % по сравнению с 2015 годом, несмотря на увеличивающееся количество коллективных средств размещения и туристических фирм. Снижается и количество специалистов, имеющих профильное туристское образование.

Количество специалистов, имеющих профильное туристское образование, в процентном соотношении к численности работников соответствующих организаций представлено в таблице 7.

Таблица 7 – Процент специалистов, имеющих профильное туристское образование, от численности работников соответствующих организаций

Наименование показателя	2015	2016	2017
Процент занятых в сфере туризма, имеющих профильное туристское образование	23,4%	27,3%	21,0%

процент специалистов гостиниц и аналогичных КСР, имеющих профильное туристское образование	24,7%	28,5%	20,8%
процент специалистов туроператорских компаний, имеющих профильное туристское образование	28,3%	27,8%	25,0%
процент специалистов турагентских компаний, имеющих профильное туристское образование	12,5%	13,9%	15,2%
процент специалистов в организациях, осуществляющих экскурсионную деятельность, имеющих профильное туристское образование	33,3%	43,8%	62,5%

Так, в среднем доля специалистов, имеющих профильное туристское образование, в структуре численности работников соответствующих организаций составляет 21 %.

Таким образом, можно выделить проблему нехватки квалифицированных кадров в сфере туризма в Красноярском крае.

На сегодняшний день в Красноярском крае подготовку специалистов в сфере туризма осуществляют 8 учебных заведений (в том числе, Красноярский институт экономики - филиал Санкт-Петербургской академии управления и экономики; Институт физической культуры, спорта и туризма СФУ, колледж Красноярского института экономики – филиала Санкт-Петербургской академии управления и экономики, Красноярский колледж сферы услуг и предпринимательства) (таблица 8).

Таблица 8 – Количество учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров в сфере туризма и гостеприимства, и количество выпускников в них по направлениям

Наименование показателя	2015	2016	2017
Количество высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров в сфере туризма и гостеприимства (единиц)	4	3	3
Количество выпускников высших профессиональных учебных заведений по профилю туризма и гостеприимства за отчетный год (человек), в т.ч.:	200	114	94
- по направлению «Туризм»	171	63	56
- по направлению «Гостиничное дело»	0	29	14
- по направлению «Сервис»	29	22	24

Количество средних учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров в сфере туризма и гостеприимства	5	5	5
Количество выпускников средних профессиональных учебных заведений по профилю туризма и гостеприимства за отчетный год (человек), в т.ч.:	161	218	175
- по направлению «Туризм»	116	155	142
- по направлению «Гостиничное дело»	45	63	33
- по направлению «Сервис»	0	0	0

Таким образом, в 2017 году было выпущено 269 специалистов в сфере туризма, что на 19 % меньше, чем в 2016 году. В 2016 году закрылся Восточно-Сибирский институт туризма, с чем и связано уменьшение количества выпускников. Эта тенденция является негативной, поскольку с проведением Универсиады в 2019 году ожидается увеличение туристского потока, рассчитывающего на оказание качественных услуг от квалифицированных специалистов, а число выпускаемых специалистов не может полноценно удовлетворить потребности отрасли в квалифицированных кадрах по всему Красноярскому краю. К тому же, менее половины выпускаемых специалистов, число которых и так не в силах в полной мере удовлетворить потребность отрасли в квалифицированных кадрах, утраиваются на работу по специальности.

Можно сделать вывод, что направление подготовки «Туризм» имеет крайне низкую популярность среди абитуриентов Красноярского края.

Помимо этого, существует дефицит специалистов среднего звена, таких как экскурсоводы, гиды-переводчики, инструкторы спортивного туризма, поскольку в Красноярском крае, как и в России в целом, отсутствует система подготовки экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, и при этом также отсутствует механизм контроля за качеством предоставляемых услуг.

Также важно обратить внимание, что основные вузы, осуществляющие образовательную подготовку в сфере туризма, осуществляют на территории Красноярска. В муниципальных районах есть лишь одно образовательное

учреждение соответствующим направлением образования – Шушенский сельскохозяйственный колледж.

Необходимо также отметить, что лишь в 38 муниципальных образованиях из 61 имеется структурное подразделение либо учреждение, наделенное полномочиями по развитию туризма. Однако, как правило, в его ведении в основном находятся вопросы развития культуры, спорта либо молодежной политики, а профильные специалисты отсутствуют. Лишь в 12 муниципальных образованиях имеются специалисты либо методисты по туризму профильной направленности, имеющие достаточную для выполнения своих обязанностей квалификацию.

Также существует проблема статистического учета внутреннего туризма в Красноярском крае. Нет точной методики по расчету внутреннего и въездного туристского потока. Согласно Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристом считается человек, совершивший ночевку в месте временного пребывания [2]. Таким образом, на основе данных о числе лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, можно некоторым образом судить о количестве туристов в Красноярском крае.

Однако данные цифры могут не отображать реальной ситуации, поскольку коллективные средства размещения не обязаны предоставлять достоверную и своевременную информацию о количестве размещенных лиц, часто пренебрежительно относятся к формам и не несут никакой ответственности за ошибки или опоздание в предоставлении данных.

Проблема статистического учета потока туристов может отражаться на эффективности управления сферой туризма, поскольку неизвестны реальные цифры, с которыми нужно работать, и невозможно учесть стихийные туристские потоки, когда туристы пользуются услугами коллективных средств размещения, не отчитывающихся по форме (например, хостелами).

Помимо этого, есть существенные различия между статистическими данными, предоставляемыми управлением Федеральной службы

государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва, и внутриведомственными данными, предоставляемыми министерством культуры Красноярского края.

Таким образом, в ходе анализа туристской деятельности в Красноярском крае было выявлено, что поставленный в приоритет внутренний и въездной туризм имеет крайне низкий уровень развития.

Несмотря на то, что Красноярский край обладает высоким природно-ресурсным и историко-культурным потенциалом, благодаря которому можно сформировать качественный туристский продукт и обеспечить развитие многих видов туризма, он используется слабо, о чем свидетельствуют существенные диспропорции в структуре международного и внутреннего туризма.

Так, были выделены следующие проблемы управления сферой туризма, сдерживающие развитие туризма в Красноярском крае:

- несовершенство нормативно-правовой базы (отсутствие специального закона о туризме, недостаточная эффективность программы развития туризма);
- дефицит квалифицированных кадров на предприятиях туристской индустрии и профильных специалистов по туризму в муниципальных образованиях. Одной из выявленных причин проблемы является низкая популярность программ подготовки высшего и среднего профессионального образования по направлению «Туризм».
- несовершенство системы статистического учета внутреннего туристского потока.

Предложим некоторые рекомендации по решению выявленных проблем.

### **3 Направления совершенствования системы управления развитием сферы туризма в Красноярском крае**

#### **3. 1 Рекомендации по совершенствованию подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма» Красноярского края**

На сегодняшний день программно-целевой метод является наиболее популярным и эффективным в государственном управлении Российской Федерации. В целях реализации социально-экономической политики в Красноярском крае также используется программный подход, в том числе и для управления отраслью туризма.

Однако в ходе анализа действующей подпрограммы развития туризма в Красноярском крае было выявлено, что она не в полной мере соответствует методическим указаниям и недостаточно эффективна для достижения заявленных целей.

Результативность действия программы по обозначенным в ней целевым индикаторам можно проверить с помощью оценки эффективности реализации мероприятий, сравнив фактически достигнутые индикаторы и целевые индикаторы.

Оценка эффективности реализации мероприятий подпрограммы определяется по формуле (3.1):

$$E_i = \frac{Tf_i}{TN_i} * 100 \quad (1)$$

где  $E_i$  - эффективность реализации i-го мероприятия подпрограммы (процентов);

$Tf_i$  - фактический индикатор, отражающий реализацию i-го мероприятия подпрограммы, достигнутый в ходе ее реализации;

$TN_i$  – целевой индикатор, отражающий реализацию  $i$ -го мероприятия, предусмотренный подпрограммой.

Так, оценивая результаты по целевому показателю количества специалистов из числа работающих в туриндустрии, проинформированных о туристско-рекреационных возможностях, туристских продуктах, мерах поддержки, формах обслуживания на территории Красноярского края, за фактический индикатор примем индикатор, который был достигнут в 2017 году, за целевой индикатор – индикатор, предусмотренный подпрограммой по ее достижению, таким образом, получим равенство (3.2).

$$E_1 = \frac{107}{278} * 100 = 48,9 \quad (2)$$

Так, эффективность проведения мероприятия по информированию специалистов из числа работающих в туриндустрии о туристско-рекреационных возможностях, туристских продуктах, мерах поддержки, формах обслуживания на территории Красноярского края на 2017 год оценивается в 48,9 %.

Соответствующим образом проведем оценку эффективности по другим мероприятиям подпрограммы (таблица 9).

Таблица 9 – Оценка эффективности мероприятий подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма»

Мероприятия подпрограммы	Фактический индикатор к 2017 году	Целевой индикатор, предусмотренный подпрограммой, к 2020 году	Эффективность мероприятия, процент
Количество специалистов из числа работающих в туристской индустрии, проинформированных о туристско-рекреационных возможностях, туристских продуктах, мерах поддержки, формах обслуживания на территории Красноярского края, чел.	164	335	48,9 %
Количество лиц, проинформированных о туристско-рекреационных возможностях и туристских услугах на территории Красноярского края, тыс. чел.	677,3	1516,3	44,6 %

Таким образом, за три года шестилетнего срока реализации подпрограммы (описанные целевыми индикаторами) в среднем выполнено 46,75 %, что говорит о вероятном достижении целевых индикаторов.

Однако сами целевые индикаторы, как выяснилось в ходе анализа подпрограммы, являются недостаточными для всецелой оценки реализации подпрограммы по каждому из мероприятий, поскольку охватывают лишь незначительную их часть.

Предложим некоторые показатели результативности, которые позволили бы наиболее полно оценить ход выполнения подпрограммы.

1. Организация туристско-рекреационных зон на территории муниципальных образований Красноярского края – не менее 1 в год.

Данный целевой индикатор относится к мероприятиям по предоставлению субсидий бюджетам муниципальных образований.

Он может включать в себя создание и обновление объектов туристской инфраструктуры, в том числе различных систем коммуникаций – водо-, тепло-,



газо-, электроснабжения, связи; обустройство автомобильных стоянок и парковок в туристских местах; обустройство пляжей и береговой инфраструктуры; создание или совершенствование системы туристской навигации – указателей, знаков на улицах, внутри и снаружи зданий, автомобильных дорогах; а также обеспечение транспортной доступности к объектам туристского притяжения.

Выбранный индикатор позволит проверить, насколько эффективно используются выделенные муниципальным образованиям субсидии.

Также в подпрограмме следовало бы обозначить максимальный размер субсидии по одной заявке. В 2016 году были выделены субсидии только 4 муниципальным образованиям, причем, больше половины годового финансирования мероприятия была направлено в один муниципальный район. Таким образом, большее количество муниципальных образований имело бы возможность получения субсидии.

На сегодняшний день для организации туристских зон на территории Красноярского края внедряется система кластерного подхода. Кластеры представляют собой укрупненные инвестиционные проекты, включающие ряд функционально, организационно и финансово взаимосвязанных проектов по отдельным объектам капитального строительства в туристской сфере. Создание туристских кластеров способно благоприятно повлиять на общую экономическую ситуацию на территории их обоснования, так как оно обеспечивает приток инвестиций, инновационное развитие, развитие инфраструктуры, стабильную занятость населения.

Концепция развития туризма в Красноярском крае определяет следующие территории, приоритетные для развития туризма, в качестве основы для создания кластеров:

- г. Енисейск, Большемуртинский, Казачинский, Енисейский районы;
- Ермаковский район;
- Шарыповский район;
- Балахтинский, Краснотуранский и Новоселовский районы;

- г. Красноярск, г. Дивногорск, Манский, Березовский, Сухобузимский районы;

- г. Минусинск, Шушенский, Минусинский, Курагинский районы;

- г. Норильск, Таймырский Долгано-Ненецкий, Туруханский, Эвенкийский районы.

Создание туристских кластеров и, следовательно, туристско-рекреационных зон, возможно реализовать посредством государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство в сфере туризма предусматривает эффективное взаимодействие органов власти, субъектов туристской деятельности, научных и общественных организаций в реализации масштабных туристских проектов и программ, направленных на развитие туристской привлекательности регионов, увеличение внутреннего и въездного туристских потоков, повышение качества туристских продуктов.

Благодаря внедрению государственно-частного партнерства в сферу туризма возможна реализация проектов по созданию туристско-рекреационных зон, многофункциональных туристских центров, туристских маршрутов и комплексов, объектов инфраструктуры (средств коллективного размещения, общественного питания, спортивных объектов, пунктов торговли и др.).

2. Участие в международных, общероссийских, межрегиональных туристских форумах, выставках и иных мероприятиях – не менее 8 ежегодно.

Данный целевой индикатор относится к мероприятиям по информационному обеспечению туризма и продвижению региональных туристских возможностей и продуктов Красноярского края.

Событийный туризм является одним из приоритетных видов туризмов в Красноярском крае, и участие в мероприятиях межрегионального, российского и международного масштабов повышает степень узнаваемости Красноярского края.

В 2015-2017 гг. в Красноярском крае было проведено 21 мероприятие, соответствующее заданному масштабу (в том числе всероссийский фестиваль народной культуры «Сибирская масленица» – посетили 11 тыс. чел, праздник

«Енисейской ухи» – 5 тыс. чел., фестиваль «Высоцкий и Сибирь» – 4,5 тыс. чел., международная туристическая выставка «Енисей» – 5 тыс. чел., Международный фестиваль этнической музыки и ремесел «Мир Сибири» – 34 тыс. чел., Августовская ярмарка – 20 тыс. чел., Пасхальная ярмарка – 2 тыс. чел. и так далее).

Таким образом, в целом в среднем в год в Красноярском крае проводится 7 соответствующих по масштабу мероприятий. Для увеличения туристского потока, увеличения инвестиционных доходов, а также повышения информированности населения и субъектов туристской деятельности целесообразно увеличить количество проводимых на постоянной основе туристских мероприятий.

Также информационное обеспечение туризма осуществляется в первую очередь посредством изготовления полиграфической продукции (карт, календарей событий, каталогов), размещением информации и рекламы в средствах массовой информации (печатных, телевизионных, электронных), изготовлением сувенирной продукции. В 2017 году Министерством культуры Красноярского края был разработан наглядный календарь событий, который представлял полную информацию об основных туристских событиях региона всероссийского, регионального и местного масштаба. На 2018 год такой календарь не разработан, что является упущением в рамках информационного оснащения сферы туризма.

Содействие информационному обеспечению может оказать также участие в общероссийских и межрегиональных конкурсах: конкурсе Национальной премии в области событийного туризма «Russian event awards» 2018, всероссийском конкурсе «Туристический бренд России». Участие во всероссийских конкурсах может помочь в позиционировании Красноярского края как туристского региона и заявить о нем на уровне федерации.

Особое внимание необходимо уделить информационному оснащению электронных и Интернет-ресурсов. [Visitsiberia.info](http://Visitsiberia.info) позиционируется как главный туристско-информационный портал Красноярского края, на нем

содержится информация о крае, муниципальных образованиях, туристических маршрутах, инфраструктуре, однако фактически полностью отсутствует информация о событиях края, как предстоящих, так и прошедших. Своевременное наполнение сайта актуальными текстовыми и мультимедийными материалами о событийном туризме в крае позволит повысить уровень информированности потенциальных посетителей мероприятий.

3. Удельный вес численности квалифицированных работников в общей численности работников, занятых в туристско-рекреационной деятельности – до 25 %.

Данный целевой показатель можно отнести к мероприятиям по повышению качества туристских услуг.

В Красноярском крае наблюдается существенный дефицит квалифицированных кадров в сфере туризма. В ходе анализа туристской отрасли Красноярского края было выявлено, что лишь 21 % населения, занятого в сфере туризма, имеют профильное образование.

Квалифицированный кадровый состав имеет особое значение для формирования качественного и эффективного туристского продукта, поэтому необходимо задаться целью увеличения доли квалифицированных работников в сфере туризма, в том числе за счет повышения привлекательности профильного туристского образования.

Повышение качества оказываемых на территории края услуг возможно за счет курсов повышения квалификации для субъектов туристского рынка по направлениям: «Организация туристского бизнеса», «Менеджмент туризма», «Менеджмент гостиничного обслуживания», «Организация туров», «Менеджмент и техника продаж туристских услуг», с ориентацией на внутренний туристский рынок Красноярского края и с учетом особенностей развития туризма на его территории.

Для государственных и муниципальных служащих возможны обучающие семинары по тематике: «Обучение муниципальных служащих в сфере туризма»,

«Паспортизация рекреационных ресурсов» (так как не во всех муниципальных образованиях разработаны туристские паспорта).

Реализация образовательных программ возможна на базе Сибирского Федерального Университета, Красноярского института экономики, Красноярского краевого научно-учебного центра кадров культуры. Также как и при создании кластеров возможно привлечение частных инвестиций, то есть проведение обучающих семинаров и курсов на базе туристических агентств и операторов.

4. Объем платных туристских услуг, оказанных населению туроператорами и турагентами Красноярского края, работающих на внутреннем рынке.

Данный целевой индикатор можно отнести к мероприятиям по предоставлению субсидий субъектам туристской деятельности Красноярского края на формирование и реализацию туристского продукта в области краеведения и социального туризма на территории Красноярского края.

В 2017 году в Красноярском крае было оказано туристских услуг на общую сумму 2 129,1 млн руб. По сравнению с предыдущими годами данный показатель значительно снизился – на 34 % по сравнению с 2012 годом.

Поскольку на рынке внутреннего туризма работает лишь незначительная часть туристских организаций (экскурсионную деятельность осуществляет 11 организаций) и работа по данному направлению не столь прибыльна, нежели по выездному туризму, субъектам туристской деятельности стоит оказывать дополнительное стимулирование в виде субсидирования.

Так, в 2017 году субсидии получили 6 организаций, в том числе туристические компании «Альтамира», «Золотая Сибирь» и «Меридиан».

Выбранный индикатор поможет проследить, насколько эффективным является распределение субсидий субъектам туристской деятельности в целях формирования и реализации туристского продукта в области краеведения и социального туризма на внутреннем туристском рынке Красноярского края, и

проконтролировать рациональность использования предоставленных государством средств.

Таким образом, была оценена эффективность действия подпрограммы, целевые показатели которой, вероятно будут достигнуты, однако которые не отображают действия подпрограммы в полной мере. В связи с этим также были предложены целевые показатели, которые позволят всецело оценить действие и результативность программы по обозначенным в ней мероприятиям, и меры по улучшению действия подпрограммы.

### **3.2 Совершенствование кадровой политики в сфере туризма в Красноярском крае**

Достаточное обеспечение квалифицированными кадрами важно для эффективного и качественного осуществления любого вида деятельности, в том числе и туристской. Специалисты отрасли туризма должны обладать всеми необходимыми знаниями, умениями и навыками для оказания туристских услуг, создания туристского продукта, удовлетворяющего всем требованиям качества, и его реализации.

Потребность в квалифицированных кадрах может быть также обусловлена тем, что в связи с проведением Универсиады-2019 и 400-летием города Енисейска в 2019 году прогнозируется увеличение туристского потока и, следовательно, спрос на специалистов в сфере туризма возрастет.

Важно профессиональное обучение не только работников туристских организаций, но также и государственных и муниципальных служащих, которые заняты вопросами развития туризма в Красноярском крае.

В ходе анализа туристской отрасли Красноярского края было выявлено, что лишь 21 % населения, занятого в сфере туризма, имеют профильное образование, и только в 12 из 61 муниципальных образований края имеются специалисты по туризму. И хотя 38 муниципальных образований имеют в структуре исполнительной власти подразделения или учреждения,

ответственные за развитие туризма, в их обязанности входит управление сферами культуры, спорта или молодежной политики. В некоторых муниципальных образованиях, например, в Большемуртинском, Мотыгинском муниципальных районах, обязанности по развитию туризма возложены на краеведческие музеи, то есть на учреждения, не имеющие статуса государственного органа.

Для муниципальных районов, которые не относят к перспективным туристским территориям, допустимо не иметь структурное подразделение либо должность муниципальной службы, отвечающих за развитие туризма, так как туристский поток в них невелик, и возможно совмещение функций в лице одного служащего либо одного отдела. Однако муниципальным районам южной и центральной агломерации Красноярского края и некоторым районам Крайнего Севера (Эвенкийский, Енисейский), которые выбраны в качестве приоритетных для развития туризма, целесообразно иметь хотя бы одного специалиста по вопросам развития туризма.

Так, Концепция развития туристской индустрии в Красноярском крае [11] выделяет 22 перспективных для развития туризма муниципальных района и городских округа (Приложение А). Только в 12 выбранных муниципальных образованиях есть структурные подразделения, ответственные за развитие туризма, и только в 7 муниципальных образованиях есть муниципальные должности, имеющие профильную направленность (в городах Дивногорск, Енисейск, Красноярск, Норильск, в Березовском, Енисейском, Шушенском районах).

Стоит также отметить, в 2019 году состоится 400-летие города Енисейска, и к этому мероприятию ведется активная подготовка на региональном уровне – разработана подпрограмма в рамках программы «Развитие культуры», долгосрочная целевая программа, производятся мероприятия по реализации данных программ. Однако в штате местной администрации не предусмотрены никакие изменения касательно качественного и количественного состава Комитета по спорту, туризму и молодёжной политике Енисейского района.

Целесообразно провести работу с кадрами по повышению уровня их квалификации и, возможно, увеличить штат сотрудников на 1-2 единицы.

Таким образом, в связи с указанием в Концепции некоторых муниципальных образований, стратегически важных для развития туризма, предлагается введение должности ответственного за развитие туризма в тех муниципальных образованиях, где она отсутствует.

Введение новой должности обосновано правками 2016 года в Федеральном законе № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», в соответствии с которыми органы местного самоуправления наделяются правами по созданию благоприятных условий для развития туризма.

Замещение муниципальной должности происходит на основании Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе», который определяет основные требования при поступлении на муниципальную службу, как то достижение 18-летнего возраста, владение государственным языком РФ, отсутствие ограничений, связанных с муниципальной службой, и соответствие квалификационным требованиям. Для замещения должности специалиста по туризму предпочтительно высшее образование по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Туризм».

Затраты, связанные с введением новой должности, в расчете на первый год условно можно вычислить при помощи формулы 3.3:

$$C = (S \times 12 + C_{con}) \times n + C_{eq} \times n + C_{ed} \times n_1 + C_{\text{yr-ed}} \times n_2, \quad (3)$$

где С – затраты, связанные с введением новой должности;

S – средняя заработная плата муниципального служащего в муниципальных образованиях Красноярского края в месяц;

n – количество муниципальных образований, названных концепцией в качестве приоритетных для развития туризма;



$n_1$  – количество муниципальных образований, названных концепцией в качестве приоритетных для развития туризма и не имеющих ответственного за развитие туризма муниципального служащего (6);

$n_2$  – количество муниципальных образований, названных концепцией в качестве приоритетных для развития туризма, имеющих ответственного за развитие туризма муниципального служащего без профильного образования (9);

$C_{ed}$  – стоимость обучения одного муниципального служащего;

$C_{re-ed}$  – стоимость профессиональной переподготовки одного муниципального служащего;

$C_{eq}$  – затраты на оборудование рабочего места;

$C_{con}$  – затраты на расходные материалы.

Средняя заработная плата должности специалиста по муниципальным образованиям в Красноярском крае составляет 15 тыс. руб. Подсчет муниципальных образований, обеспеченных и не обеспеченных специалистом по туризму произведен в соответствии с приложением А.

Стоимость обучения одного муниципального служащего в Красноярском институте экономики, выбранном Федеральном агентством по туризму в качестве региональной образовательной площадки Общенациональной системы подготовки и повышения квалификации специалистов индустрии туризма в 2018 году, составляет 50 тыс. руб. Стоимость повышения квалификации в том же образовательном учреждении составляет 20 тыс. руб.

Стоимость оборудования рабочего места  $C_{eq}$  включает в себя затраты на покупку оргтехники (персонального компьютера, принтера), стола, стула. Затраты на расходные материалы  $C_{con}$  включают стоимость канцелярии, необходимой в течение года, бумаги и т.п., и определяется в соответствии с рыночными ценами по состоянию на май 2018 года.

Исходя из формулы 3.3 рассчитаем затраты, связанные с введением новой должности специалиста по развитию туризма в муниципальных образованиях (таблица 10).

Таблица 10 – Затраты, связанные с введением новой должности специалиста по туризму в муниципальных образованиях

	Затраты в течение первого года (тыс. руб.)	Затраты в течение последующего года (тыс. руб.)
Совокупные затраты по муниципальным образованиям	3 742,5	2 790
Затраты для муниципальных образований, не имеющих ответственного за развитие туризма муниципального служащего в расчете на одно муниципальное образование	1 605 267,5	1 116 186
Затраты для муниципальных образований, имеющих ответственного за развитие туризма муниципального служащего без профильного образования в расчете на одно муниципальное образование	2 137,5 237,5	1 674 186

Таким образом, затраты на введение новой должности специалиста по туризму в муниципальных образованиях в общем составит около 3,7 млн руб. Для сравнения, данная сумма составляет 0,1 % от общего финансирования государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма» и 10 % от общего финансирования ее подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма».

Оценивать проводимое мероприятие стоит с точки зрения социальной, а не экономической эффективности, что означает качественную оценку деятельности муниципального служащего. Результаты деятельности муниципального служащего, вступившего в новую должность, оцениваются через косвенные показатели, такие как степень развития муниципального образования, уровень и качество жизни населения.

Положительный эффект от введения должности оценивается по степени достижения целей муниципального образования в широком смысле, либо органа власти или его структурного подразделения в узком смысле. В сфере туризма в качестве таких целей рассматриваются:

- развитие туристско-рекреационного потенциала муниципального образования;
- повышение качества туристских услуг, оказываемых на территории муниципального образования;
- продвижение туристского продукта, предлагаемого муниципальным образованием;
- достаточное информационное обеспечение туризма на территории муниципального образования;
- создание условий для получения жителями края туристских и рекреационных услуг на территории муниципального образования;
- повышение вклада туризма и сопутствующих услуг в социально-экономическое развитие муниципального образования.

Таким образом, качественный эффект от введения новой должности специалиста по туризму ожидается в виде более скорого достижения целей муниципального образования в сфере туризма.

Также одной из выявленных причин нехватки квалифицированных кадров является низкая популярность направления «Туризм» в образовательных учреждениях.

Одним из ограничивающих факторов является достаточно высокая стоимость обучения по направлению «Туризм». Стоимость очного обучения в Красноярском институте экономики - филиале Санкт-Петербургской академии управления и экономики составляет 63,5 тыс. руб. за семестр по программе высшего образования и 33,2 тыс. руб. по программе среднего специального образования. В Восточно-Сибирском техникуме туризма и сервиса стоимость обучения составляет 24 тыс. руб. за семестр. При этом в данных образовательных учреждениях отсутствуют бюджетные места.

В Институте физической культуры, спорта и туризма Сибирского Федерального Университета стоимость обучения за семестр составляет 63 333 руб. для обучающихся первого курса и 32-35 тыс. руб. для обучающихся последующих курсов, однако половина мест финансируется из бюджета.

Для сравнения, в Сибирском Федеральном университете стоимость обучения по популярным на сегодняшний день направлениям (экономическим, юридическим, психологическим) также составляет 63,3 тыс. руб. Данные специальности считаются наиболее престижными, и, руководствуясь фактором цены, абитуриенты вероятнее выбирают их.

К тому же, прием абитуриентов в данных образовательных учреждениях также не осуществляется в полном объеме – количество принятых первокурсников отличается от плановых показателей на 25-30 %; число выпущенных специалистов также значительно меньше, чем число принятых на первый курс обучения.

Количество трудоустроенных по специальности выпускников согласно данным статистического учета Красноярского института экономики и Красноярского колледжа сферы услуг и предпринимательства представлено в таблице 11. [22, 23]

Таблица 11 – Количество устроенных по специальности выпускников в 2017 году

Наименование образовательного учреждения	Выпуск	Количество трудоустроенных	Количество трудоустроенных по специальности
Красноярский институт экономики	43	32	21
Красноярский колледж сферы услуг и предпринимательства	15	10	7

Менее половины выпускаемых специалистов, число которых и так не в силах в полной мере удовлетворить потребность отрасли в квалифицированных кадрах, утраиваются на работу по специальности.

Таким образом, повышению востребованности специальностей по направлению подготовки «Туризм» у абитуриентов может способствовать увеличение количества бюджетных мест в образовательных учреждениях

высшего и среднего специального образования либо снижение стоимости обучения.

Однако это может быть связано с большими затратами для государственного бюджета. Таким образом, проблему нехватки квалифицированных кадров можно решать за счет переподготовки специалистов смежных отраслей, повышения квалификации и получения дополнительного образования.

Это возможно сделать в том числе благодаря дистанционному обучению. В настоящее время в Красноярском крае обучение в дистанционном формате осуществляют два вуза – Сибирский Федеральный Университет и Красноярский институт экономики, – которые осуществляют подготовку специалистов в том числе и в сфере туризма в очной форме. Поскольку образовательная деятельность осуществляется в основном в городе Красноярске, а в муниципальных образованиях наблюдается нехватка квалифицированных кадров, целесообразно развивать дистанционное обучение как способ получения образования кадров именно в муниципалитетах.

Однако электронных программ дистанционного обучения либо программ переподготовки по направлению «Туризм» ни в Сибирском Федеральном Университете, ни в Красноярском институте экономики не существует. Разработка подобных программ и привлечение работодателей туристской индустрии к образовательному процессу позволит решить проблему нехватки квалифицированных кадров.

Таким образом, для решения проблемы нехватки кадров возможно введение должности специалиста по туризму в тех муниципальных образованиях, которые в этом нуждаются, соразмерно их потребностям, вести политику повышения привлекательности высшего и среднего специального образования по направлению «Туризм», развивать систему дистанционной подготовки и переподготовки кадров.

### **3.3 Совершенствование системы статистического учета внутреннего туристского потока в Красноярском крае**

Проблема статистического учета внутреннего туризма существует не только в Красноярском крае, но и во всей России. Поскольку ведется учет только тех туристов, которые совершили ночевку в коллективных средствах размещения, отчитывающихся по форме мониторинга органам статистики или непосредственно органу исполнительной власти, ответственному за туризм, можно выдвинуть предположение, что значительная часть туристского потока никак не учитывается.

Таким образом, не существует точной и достаточно эффективной методики по расчету туристских потоков внутри страны. В соответствии с решением Министерства культуры Российской Федерации в 2016 году Красноярский край был определен как пилотная площадка по апробированию новых подходов статистического учёта внутреннего туризма. Так, помимо мониторинга, ведущегося управлением Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва, в целях получения статистических данных в Красноярском крае также ведется внутриведомственный мониторинг деятельности организации в сфере туризма.

Введение новой методики было призвано обеспечить возможность оперирования более точными цифрами в процессе управления развитием сферы туризма, однако привело к существованию разрозненных данных (таблица 12).

Таблица 12 – Несоответствие статистической информации по разным источникам

Наименование статистического показателя	Данные Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва	Данные внутриведомственного мониторинга Министерства культуры Красноярского края
Число лиц, размещенных в коллективных средствах размещения (человек)	743 426	771 220
Количество коллективных средств размещения (единиц)	348	351
Число мест в коллективных средствах размещения (единиц)	24 161	35 386
Доход от предоставляемых услуг коллективных средств размещения (тыс. руб.)	3 715 210	4 015 224
Среднесписочная численность работников коллективных средств размещения (человек)	4 891	3 785
Количество турфирм (туроператоры, турагенты) (единиц)	346	381

Так, можно предположить, что данные на основе внутриведомственного мониторинга более точны, однако они учитываются только отделом развития туризма министерства культуры, который эти данные и собирает. Для принятия управленческих решений, разработки программы развития туризма, реализации политики в сфере туризма используются официальные данные Федеральной службы государственной статистики.

Таким образом, целесообразно в большей степени учитывать результаты внутриведомственного мониторинга, которые на сегодняшний день носят справочный характер для работников отдела развития туризма, и выводить результаты мониторинга на уровень официального учета в государственной статистике.

Согласно Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристом считается человек, совершивший ночевку в месте временного пребывания. [2] То есть, данные о количестве лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, и данные о внутреннем

туристском потоке должны быть идентичны. Однако органы статистики говорят о 743 426 человек, разместившихся в коллективных средствах размещения различного типа, и, следовательно, аналогично о внутреннем туристском потоке, а внутриведомственный мониторинг сообщает о 771 220 человек.

Информация о числе размещенных в коллективных средствах размещения министерством культуры Красноярского края собирается посредством формы мониторинга деятельности организаций в сфере туризма. Форма мониторинга представляет собой документ, который субъекты туристской деятельности должны заполнить для предоставления органам власти, и содержит общие сведения об организации, основные показатели деятельности, информацию о размещенных лицах, экономические результаты деятельности.

Однако коллективные средства размещения не обязаны предоставлять достоверную и своевременную информацию о количестве размещенных лиц, часто пренебрежительно относятся к формам и не несут никакой ответственности за ошибки или опоздание в предоставлении данных. К тому же, невозможно учесть такие ситуации, когда туристы останавливаются в коллективных средствах размещения (например, в хостелах) либо в индивидуальных средствах размещения, которые не отчитываются по форме.

Так, например, в 2017 году вовремя отчитались по форме мониторинга только 36 субъектов туристской деятельности из 344.

Таким образом, для более точного статистического учета, во-первых, стоит обязать субъекты туристской деятельности отчитываться по форме своевременно и полно, и ввести ответственность за непредоставление информации вовремя.

Также, некоторые типы коллективных средств размещения (такие как хостелы) и индивидуальные средства размещения не отчитываются ни перед государственными органами статистики, ни для ведомственного мониторинга. Введение обязанности отчитываться всех видов туристского размещения в целях сбора статистики позволит наиболее точно оценивать внутренние туристские потоки.



Таким образом, с использованием данных, собранных посредством внутриведомственного мониторинга министерства культуры Красноярского края, в качестве официальной статистики возможно лучше описать ситуацию внутреннего туризма в Красноярском крае и тем самым повысить эффективность управления развитием сферой туризма. Также более точно отслеживать внутренний туристский поток поможет введение обязательной отчетности некоторых субъектов туристской деятельности.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Туризм в современном мире является одной из самых динамично развивающихся отраслей экономики. Развитие туристской отрасли необходимо рассматривать как один из способов стабилизации социально-экономического положения, повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований на региональном уровне, снижения уровня безработицы, увеличения денежных поступлений в местный бюджет, а, следовательно, и повышения качества жизни населения.

В ходе данной работы были рассмотрены теоретические и нормативно-правовые основы туристской деятельности, исследована сфера туризма в Красноярском крае и выявлены проблемы ее развития, а также проанализирована программа развития туризма в Красноярском крае с целью разработать рекомендации по усовершенствованию ее действия.

Красноярский край, обладая высоким туристским потенциалом, все же характеризуется низким уровнем развития въездного и внутреннего туризма. В ходе работы были выявлены основные проблемы, ограничивающие его развитие:

- недостаточно эффективная программа развития туризма;
- нехватка квалифицированных кадров в муниципальных образованиях края и на предприятиях туристской индустрии;
- несовершенство системы статистического учета.

Сфера туризма в Красноярском крае способна выйти на новый уровень развития при использовании эффективной государственной поддержки и принятия всех необходимых мер для решения выявленных проблем, как то:

- совершенствование программы развития туризма;
- содействие кадровому обеспечению, в том числе введение должности специалиста по туризму в муниципальных образованиях, которые являются приоритетными для развития туризма в Красноярском крае,

- совершенствование статистического учета в сфере туризма.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
2. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 № 25-ФЗ.
4. О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644.
5. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 года № 941-р.
6. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД 2) ОК 029-2014: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст.
7. О создании Совета по развитию внутреннего и въездного туризма в Красноярском крае: Указ Губернатора Красноярского края от 15 августа 2016 года № 170-уг.
8. Положение о Министерстве культуры Красноярского края: Постановление Правительства Красноярского края от 7 августа 2008 г. № 32-п.
9. Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма»: Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 № 511-п.
10. Об утверждении региональной программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Красноярском крае на 2013 год»: Распоряжение Правительства Красноярского края от 15 марта 2013 года № 189-р.
11. Об утверждении плана мероприятий по реализации в Красноярском крае стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»: Распоряжение Правительства Красноярского края от 3 июня 2016 года № 431-р.

12. О одобрении концепции развития туристской индустрии в Красноярском крае: Распоряжение Правительства Красноярского края от 27 декабря 2016 года N 1174-р

13. Александрова А.Ю. Международный туризм: Учебник / А.Ю. Александрова – М.: Аспект Пресс, 2002. – 470 с.

14. Борисова, А.О. Международный туризм и основные показатели его развития в России / А.О. Борисова // Аспирант. – 2015. – № 1 (6). – С. 101.

15. Буйленко, В.Ф. Туризм: учебник / В.Ф. Буйленко – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. – 416 С.

16. Бутова, Т.Г. Туристско-рекреационный потенциал развития Красноярского края / Бутова Т.Г. // Сервис в России и за рубежом. – 2014. – № 11. – С. 22-32.

17. Галасюк С.С. Научные исследования в сфере туризма: труды Международной туристской Академии. – 2010. – Вып.6. – С.189-204.

18. Жукова, М.А. Менеджмент в туристском бизнесе: учебное пособие / М.А. Жукова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Кнорус, 2010. – 192 С.

19. Зорин, И.В. Туризм как вид деятельности: учебник / И.В. Зорин. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 299 С.

20. Мирсаякова, В.А. Значение туризма в мировой экономике / В.А. Мирсаякова // Молодой ученый. – 2016. – №5.5. – С. 17-19.

21. Сапрунова, В.Б. Туризм: эволюция, структура, маркетинг. / В.Б. Сапрунова – М.: Ось-89, 1997. – 160 С.

22. Сенин, В.С. Организация международного туризма / В.С. Сенин – М.: Финансы и статистика, 2003. – 400 С.

23. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

24. Федеральная служба государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.krasstat.gks.ru>.

25. Всемирный совет по туризму и путешествиям [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http:// www.wttc.org](http://www.wttc.org)

26. Красноярский институт экономики [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://krasnoyarsk.spbume.ru>

27. Красноярский колледж сферы услуг и предпринимательства [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://krascollege.ru>

28. Мировой атлас данных [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://knoema.ru>
29. Открытые данные Ростуризма [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://opendata.russiatourism.ru/opendata>
30. Служба по государственной охране объектов культурного наследия Красноярского края [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ookn.ru>
31. Туристско-информационный портал Красноярского края [visitsiberia.info](http://visitsiberia.info) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://visitsiberia.info>
32. Унифицированный туристский паспорт региона [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://visitsiberia.info/search?q=туристский+паспорт>

## **Приложение А**

3/

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

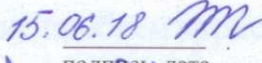

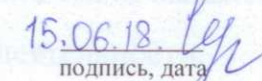
Институт экономики, управления и природопользования  
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
Е.В. Зандер  
«15» 06 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

Государственное регулирование развития сферы туризма в Красноярском крае

38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Руководитель	15.06.18 	старший преподаватель	О. В. Ганчукова
	подпись, дата	должность, ученая степень	
Консультант		д-р эконом. наук, профессор	Е. В. Зандер
	подпись, дата	должность, ученая степень	
Выпускник	15.06.18 		В. Р. Сергеева
	подпись, дата		

Красноярск 2018